

О РЕФОРМЕ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Татьяна КЛЯЧКО

Директор Центра экономики непрерывного образования Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации

Владимир МАУ

Ректор Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации

Сергей СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ

Ректор Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России

Оικονομία • Πολιτικά

OIKONOMIA • POLITIKA

Дискуссии о необходимости реформы бюджетных учреждений ведутся с середины 1990-х годов, однако в практическое русло они перешли в 2000—2001 годах — во время подготовки первой среднесрочной программы развития экономики и социальной сферы России, получившей название «Программа Грефа». Реформа бюджетных учреждений, согласно логике повышения эффективности общественных финансов, должна была позволить государству произвести больший объем общественных благ и благ с особыми достоинствами при повышении эффективности расходов государственного бюджета. Задача, таким образом, состояла в том, чтобы добиться увеличения объема предоставления общественных благ за счет повышения эффективности бюджетных расходов, не допуская утраты преимуществ российского общества, характеризующегося, как принято считать, относительно высоким уровнем обеспечения граждан услугами образования, здравоохранения, значительным научным и культурным потенциалом.

1. Необходимость реформы

Необходимость реформы продиктована низкой эффективностью расходования бюджетных средств государственными учреждениями во всех секторах бюджетной сферы. Такая ситуация была и остается следствием отсутствия взаимосвязи между результатами деятельности учреждения и его финансированием. Другими словами, результаты функционирования слабо соотносятся с затратами, эффективность бюджетных расходов на предоставление социальных услуг не оценивается. Кроме того, многие бюджетные

Т е о р и я

учреждения получают значительные внебюджетные доходы, которые могут расходоваться непрозрачным образом и использоваться для личного обогащения узкого круга руководящих работников этих учреждений. Для преодоления такой практики в последние годы было осуществлено ужесточение порядка планирования и расходования средств бюджетными учреждениями, перевод их на кассовое обслуживание в федеральное казначейство, введение обязательной процедуры государственных закупок. Все это принесло определенные плоды, существенно сократив нецелевое расходование бюджетных средств, но, наряду с этим, усложнило работу многих (в первую очередь ведущих) бюджетных организаций, снизило эффективность расходования бюджетных ассигнований, если рассматривать ее с точки зрения соотношения результатов и затрат. Создавался серьезный риск того, что дальнейшее ужесточение централизованного управления расходованием всех (не только бюджетных, но и заработанных на открытом рынке) средств бюджетных учреждений даст противоположный эффект, выталкивая эти организации в тень.

Международный опыт и российская практика показывают, что вопросы повышения эффективности расходования бюджетных средств должны решаться (там, где это возможно, то есть в весьма значительном числе секторов бюджетной сферы) путем введения конкуренции учреждений за бюджетные деньги. При этом контроль за государственными учреждениями следует усиливать не путем «укрепления вертикали власти», а с опорой на институты гражданского общества, в частности путем введения подотчетности руководителей учреждений специально создаваемым общественным советам этих организаций.

2. Цели реформы бюджетных организаций

Можно выделить следующие важнейшие цели реформы бюджетного сектора:

- создание условий для развития экономической самостоятельности государственных учреждений (там, где это возможно) при ликвидации субсидиарной ответственности бюджета за их деятельность — государство не должно отвечать по долгам этих учреждений (здесь уместна аналогия с хозрасчетом советских *государственных* предприятий, принципом функционирования которых было «государство не отвечает по долгам предприятий, предприятия не отвечают по долгам государства»);
- переход значительной части государственных и муниципальных учреждений от сметного финансирования, являющегося низкоэффективным, высокозатратным методом финансирования, к бюджетированию, ориентированному на конечные результаты;
- создание официального прозрачного механизма финансирования и софинансирования населением социально значимых услуг, способного предотвратить теневые сделки, носящие характер взяток работникам бюджетных учреждений;
- резкое увеличение прозрачности внебюджетной деятельности, введение порядка публичного раскрытия финансовой информации по всем источникам доходов и расходам государственных учреждений;
- установление эффективного общественного контроля над деятельностью бюджетных организаций.

В сфере образования целью повышения экономической самостоятельности было решение ряда важных задач, важнейшими из которых являются следующие:

- привлечение в систему образования (в каждое конкретное образовательное учреждение) дополнительных внебюджетных средств для демпфирования бюджетного недофинансирования;
- рационализация использования бюджетных средств и, наряду с этим, совокупных (бюджетных и внебюджетных) ресурсов образовательного учреждения;
- легализация поступающих в образовательное учреждение теневых средств (фактически платы за дополнительные услуги), которые, с одной стороны, компенсировали недофинансирование образования, а с другой — вели к неэффективному использованию части ресурсов, к развитию коррупции.

В целом идея автономного учреждения возникает на пересечении двух важнейших реформ. С одной стороны, реформы бюджетного сектора — реформа сети бюджетных учреждений, стремление к отмене субсидиарной ответственности учредителя, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. С другой стороны, модернизации различных отраслей социальной сферы — образования, здравоохранения, культуры, науки, каждая из которых внесла свой вклад в конструкцию автономного учреждения. И только в контексте этих реформ — и вследствие их реализации — имеет смысл ставить вопрос о практическом осуществлении идеи автономного учреждения, о введении этой правовой конструкции в хозяйственную практику.

3. Основные принципы проведения реформы

Основные механизмы. Важнейшим направлением реформы является переход к конкурентным принципам распределения бюджетных средств в тех секторах бюджетной сферы, где это возможно. Это необходимо для того, чтобы, с одной стороны, повысить качество предоставляемых ими услуг, а с другой, обеспечить рост эффективности использования выделяемых бюджетных средств.

Речь идет о внедрении различных форм финансирования взамен сметного, выделяемого для содержания бюджетного учреждения. К ним относятся нормативно-подушное финансирование в общем образовании («деньги следуют за учеником»), нормативно-подушное финансирование в разных формах (например, ГИФО) в профессиональном образовании, страховое финансирование в медицинских учреждениях, конкурсное финансирование в прикладной науке, грантовое финансирование в фундаментальной науке и т. д.

Эти методы бюджетного финансирования позволяют создать в организациях стимулы к повышению эффективности использования выделяемых им бюджетных средств, а также обеспечить перераспределение ресурсов от неэффективных учреждений к эффективным. При переходе к таким формам бюджетное финансирование фактически превращается в аналог внебюджетного и требует соответствующих изменений законодательства. Согласно Бюджетному кодексу бюджетная организация получает государственное финансирование по смете на ее содержание, поэтому переход от финансирования содержания организации к новым конкурентным формам финансирования может быть осуществлен двумя путями.

Первый путь. Изменение порядка разработки и составления сметы, которая в этом случае должна превратиться из инструмента планирования и контроля затрат на содержание учреждения со стороны государства в инструмент планирования деятельности самой организации, который в качестве доходов учитывает все виды поступлений (включая бюджетные средства, выделяе-

мые по смете на содержание, бюджетные средства, выделяемые в качестве оплаты предоставляемых учреждением услуг, внебюджетные средства), то есть смета должна стать единой общей сметой бюджетных и внебюджетных доходов и расходов учреждения, построенной на принципах самостоятельности учреждения в планировании, возможности внесения корректировок в ходе исполнения сметы и т. п. Такой подход правомерен, если вместо контролирования процесса расходования средств (что достигается в настоящее время с помощью жесткой сметы и казначейского исполнения бюджета) будет применяться контроль эффективности использования средств организации с помощью введения конкурентных процедур выделения средств и оценки результатов.

Второй путь. Изменение типа бюджетного учреждения для обеспечения возможности получения бюджетного финансирования не на содержание учреждения по смете, а на осуществление конкретной деятельности по предоставлению соответствующих услуг. Этот направление реализуется в настоящее время путем создания нормативной основы функционирования автономных учреждений.

Некоторые проблемы. Важным обстоятельством, препятствующим быстрому проведению указанных реформ, является оппозиция им со стороны работников соответствующих бюджетных учреждений, предпочитающих традиционную, привычную систему любым непонятным и плохо прогнозируемым изменениям. Кроме того, конкурентное финансирование ударит по неэффективным, слабым учреждениям, работники которых не могут не понимать этого.

Перечисленные принципы финансирования, естественно, могут быть применены во многих случаях, но не повсеместно. Маловероятно, чтобы на конкурентные формы финансирования могли быть переведены музеи, библиотеки, органы государственного управления, учреждения охраны правопорядка, а также те учреждения образования и здравоохранения, которые являются единственными на определенной территории.

Быстрому внедрению конкурентных принципов финансирования, основанных на возмещении нормативной стоимости оказания определенной услуги, препятствует большая дифференциация стоимости оказания аналогичных услуг в различных бюджетных учреждениях. Такая дифференциация может быть обусловлена, в частности, различным качеством оказываемых услуг и/или неодинаковой степенью оснащенности государственными фондами, которые требуют разных расходов на их содержание, а также их различным территориальным расположением. Это определяет трудности расчета единых нормативов финансирования, позволяющих оказывать услуги и содержать организацию. На начальных этапах реформы, по-видимому, не удастся включить финансирование содержания и развития материально-технической базы бюджетных учреждений в подушевые нормативы. Данная проблема может быть решена путем поэтапного расширения сферы применения такого рода нормативов с текущих затрат или их отдельных элементов (например, нормативов заработной платы) на весь комплекс затрат бюджетного учреждения, включая средства, необходимые для воспроизводства основных фондов и их расширения.

Следует учитывать, что у организаций, обеспечивающих высокое качество предоставляемых услуг, пользующихся спросом, практически нет свободных мощностей. Например, в вузах прием ограничен величиной так называемого предельного контингента, который рассчитывается исходя из параметров материальной базы высшего учебного заведения. Поэтому перенаправить

финансовые средства вслед за потребителями в организации, обеспечивающие более высокое качество, можно только постепенно — предоставляя необходимое время для расширения соответствующей материально-технической базы. Одновременно можно идти по пути передачи материальной базы от слабых организаций — в случае их закрытия — сильными. При этом неизменно будут существовать специальности и вузы, которые потребуют поддержки государства и общества: так, изучение древних культур всегда будет пользоваться меньшим спросом, чем изучение механизмов деятельности фондового рынка.

В высшем образовании в настоящее время наблюдается благоприятный момент для начала перехода к конкурсному распределению бюджетных средств — вследствие падения численности молодежи, поступающей в вузы (примерно на 30% в краткосрочной перспективе). Число поступающих в вузы в ближайшие годы будет значительно ниже, чем в предшествующие. Это позволяет начать процесс перераспределения студенческого потока в сильные вузы. Недовыполнение слабыми вузами плана приема по сравнению с контрольными цифрами создает условия для поэтапного перехода от бюджетирования «от достигнутого уровня» к бюджетированию, осуществляемому исходя из того, сколько студентов придет в вуз, то есть к использованию подушевого принципа распределения бюджетных средств. Однако, как и в случае с малокомплектными сельскими школами, подушевой принцип «работает» не всегда. В России невысока территориальная мобильность молодежи, поэтому сохранение ряда объективно слабых вузов может оказаться социально оправданным, поскольку альтернативой будет рост молодежной безработицы и криминализация молодежной среды. Этот фактор особенно актуален для высокодотационных регионов с уровнем безработицы выше среднероссийского.

На первом этапе внедрения нормативных процедур можно пойти на то, чтобы госзаказ стал конкурентным в рамках централизованной процедуры распределения задания. Можно, например, использовать опыт конкурсного распределения средств на субсидии инновационным вузам в рамках приоритетного национального проекта «Образование». В перспективе в высшем образовании более предпочтительным представляется переход к персонализированному финансированию. Однако и здесь существует ряд сложных вопросов, связанных с величиной бюджетного финансирования одного студента, которая должна быть достаточной для того, чтобы сделать формы обучения «бюджетника» и «платника» равновыгодными для высшего учебного заведения.

В принципе, возможно возникновение нескольких ситуаций. Существуют сильные технические вузы, математические или естественнонаучные факультеты с небольшим внебюджетным контингентом (10—25%). Здесь учатся способные студенты, которые, как правило, не могут много платить за образование, но их обучение может дать стране большую отдачу, обеспечить в будущем инновационный прорыв.

Одновременно в высшем образовании существуют сильные вузы или факультеты (экономические, юридические, управленческие), где платных студентов больше половины. В этом случае из-за весьма высокой стоимости платного обучения происходит дотирование обучения бюджетных студентов за счет «платников».

И наконец, третий вариант, когда в не очень сильном или даже слабом вузе бюджетные расходы в расчете на одного студента превосходят цену платного обучения. В общем случае указанная ситуация встречается редко, поскольку налоговые органы стремятся не допускать такого положения дел. В этих вузах, как правило, ухудшается структура обучающегося контингент-

та — платные студенты перемещаются на более дешевые специальности или формы обучения (вечернюю или заочную). Если это откровенно плохой вуз, то его надо закрывать. Если же это вуз-средняк в дотационном или высокодотационном регионе, то его надо сохранять в силу, как уже было указано, социальных причин. При этом для повышения качества образования было бы целесообразно допустить субсидирование платных студентов со стороны бюджета. Такое субсидирование государством обучения платных студентов вполне оправданно, поскольку образование — это социально-значимое благо, имеющее выраженные внешние эффекты.

Серьезным ограничением, препятствующим эффективному применению конкурентных методов финансирования, является масштабная коррупция. Это явление, в частности, резко снизило результативность перехода к конкурсному распределению средств на проведение прикладных научно-исследовательских работ министерствами и ведомствами. Причиной указанного положения является трудность учета таких характеристик участников конкурса, как квалификация, опыт, качество представленной заявки и т. п. Субъективность оценки данных характеристик (исключая развитие процедуры независимой экспертизы, когда эксперт отвечает своей репутацией за сделанное им заключение) всегда будет создавать почву для коррупции, и противодействием этому явлению может стать совершенствование законодательства о государственных закупках в плане усиления общественного контроля за ними.

4. Первые конкретные шаги в рамках реформы — автономные учреждения

В 2007 году вступил в силу Федеральный закон «Об автономных учреждениях», согласно которому автономное учреждение — это самостоятельное юридическое лицо, создаваемое только Российской Федерацией, субъектом Федерации или муниципальным образованием. Автономные учреждения могут быть созданы для оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и в иных областях. Собственник наделяет автономное учреждение имуществом, режим пользования которым совпадает с правом оперативного управления. Для передаваемых земельных участков действует режим постоянного (бессрочного) пользования.

Все доходы, полученные от использования имущества собственника-учредителя, поступают в собственность автономного учреждения. Автономное учреждение пользуется этим имуществом и отвечает им по своим обязательствам. Автономное учреждение вправе осуществлять свою уставную деятельность как на бесплатной, так и на платной основе. Услуги, оказываемые населению на платной основе, должны относиться к основной деятельности автономного учреждения. Иные виды деятельности, не относящиеся к основным видам, автономное учреждение вправе осуществлять, если они служат достижению основных целей данного юридического лица, и такие виды деятельности должны быть указаны в уставных документах. Учредитель формирует задания для автономных учреждений, которые финансируются путем предоставления субвенций и субсидий.

Органами управления автономного учреждения являются наблюдательный совет, руководитель автономного учреждения и иные органы, предусмотренные федеральным законом и уставом автономного учреждения (ученый совет, художественный совет и др.).

Несмотря на принятие закона «Об автономных учреждениях», до сих пор реорганизация бюджетной сети на федеральном уровне практически не началась (хотя в некоторых субъектах Российской Федерации она активно идет). Реорганизация сдерживается отсутствием необходимых нормативно-правовых документов, регламентирующих порядок финансирования автономного учреждения со стороны учредителя. Таким образом, закон, который должен был быть логическим следствием реформы бюджетной сети, оказывается его предпосылкой. Уже одно только это обстоятельство создает дополнительные трудности практической реализации данной нормы. Это особенно явно проявилось с началом разработки и обсуждения подзаконных актов, регулирующих функционирование автономных учреждений.

В середине марта 2008 года вышло Постановление Правительства РФ № 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», которое утверждает Положение о формировании задания учредителя автономному учреждению и поручает соответствующим ведомствам разработать и утвердить методические рекомендации по расчету нормативов затрат на содержание недвижимого имущества, закрепленного за автономным учреждением, методические рекомендации по расчету нормативов затрат федерального автономного учреждения на оказание услуг, а также сами нормативы затрат, методические рекомендации по формированию задания учредителя автономному учреждению.

Появление таких поручений и утверждение Положения о формировании задания автономному учреждению можно только приветствовать, поскольку без таких нормативных актов внедрение нового типа учреждения в бюджетной сфере невозможно. Однако изучение утвержденного положения не может не вызвать вопроса о том, какую цель преследует создание такого учреждения. Как было показано выше, главная цель подобных действий — обеспечение организациям бюджетной сферы возможности получать бюджетное финансирование не по смете на содержание организации, а по конкретным результатам своей работы на конкурентной основе. Положение о формировании задания автономному учреждению не предполагает возможности конкурентного распределения бюджетных средств.

Задание устанавливается с учетом предложений самого автономного учреждения, касающихся потребности в соответствующих услугах, сданного в аренду недвижимого имущества, закрепленного за учреждением, показателей выполнения учреждением задания в отчетном году, объемов бюджетных ассигнований, доведенных учредителем до автономного учреждения. Остается непонятным, почему, установив подобное задание, учредитель не может выделить учреждению бюджетное финансирование по смете. Действующие нормативные акты совершенно не препятствуют учредителю бюджетной организации выделять ей средства исходя из сформулированных выше принципов, более того, перечисленные соображения используются в современном бюджетном процессе. Если же речь идет о том, что при бюджетном планировании следует шире использовать нормативы, о которых говорится в порученческих пунктах Постановления № 182, то внедрения для этого нового типа учреждений — автономных — вовсе не требуется.

По существу, введение нового типа учреждения, действующего в бюджетной сфере, может превратиться в либерализацию режима его функционирования: введение самостоятельности в планировании деятельности за счет отсутствия обязательного утверждения сметы, отказ от казначейского

контроля за исполнением сметы, выведение организаций из-под действия Федерального Закона № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и т. д. Осуществление подобных мер одновременно с введением жестких конкурентных правил распределения бюджетного финансирования безусловно оправданно, и таковой была задуманная концепция реформы бюджетных организаций. Однако реализация одних лишь мероприятий по преобразованию бюджетных учреждений в автономные без введения конкурентных принципов финансирования вряд ли будет способствовать повышению эффективности их работы.

Кроме того, существуют определенные риски преобразования бюджетных учреждений в автономные, которые нельзя не учитывать.

Разделим эти риски на два класса: риски для государства (муниципального образования) и риски для самого учреждения.

5. Риски для государства (муниципального образования)

Отсутствие возможности банкротства автономных учреждений (АУ).

Изда отсутствия возможности банкротства автономных учреждений и вследствие социально ориентированного характера их деятельности (образование, здравоохранение, культура) даже при формальной отмене субсидиарной ответственности государство будет вынуждено брать на себя определенные, хотя и далеко не все обязательства АУ. Например, если кредитная организация, в которой АУ разместило бюджетные средства, обанкротится, то для продолжения образовательного процесса государство будет вынуждено вновь профинансировать деятельность или данного АУ, или тех вузов, куда будут переведены студенты, которые учились в нем по государственному заданию. Более того, скорее всего государству придется компенсировать и потери по внебюджетным средствам, полученным от платных студентов, чтобы не ставить под удар реформы в сфере образования.

Возможность перехода в частную собственность имущества, приобретенного за счет внебюджетных средств автономного учреждения. Конечно, строительство, например новых зданий, за счет внебюджетных средств АУ должно быть одобрено его Наблюдательным советом, равно как и его вложение в уставной (складочный) капитал третьих лиц. Однако затем судьба этого имущества выходит из-под непосредственного контроля АУ (его Наблюдательного совета) и уже слабо предсказуема. В том числе указанное имущество может быть достаточно легко приватизировано.

Неурегулированность земельных отношений по поводу строительства новых объектов на земельных участках, выделенных государством автономному учреждению (например, новых учебных или лечебных корпусов, общежитий, спортивных сооружений, реабилитационных центров при больницах и т. п.). Эта проблема особенно остро встанет в том случае, если часть вновь построенного имущества окажется приватизированной.

Возможность фактического отказа автономного учреждения от выполнения государственного задания при его конкурсном распределении. В настоящее время, согласно Закону «Об автономных учреждениях», не предполагается проведение конкурсов при распределении задания учредителя. Однако в этом случае конкурентные начала в деятельности АУ, ради которых этот тип учреждений создавался, не будут действовать. Если же задания учредителя будут распределяться по конкурсу, то автономное учреждение может, в принципе, в нем не участвовать. В этом случае возникает риск невы-

полнения задания учредителя, поскольку мощности остальных АУ ограничены. В сфере образования, например, масштабы деятельности каждого вуза определяются величиной так называемого предельного контингента, которая устанавливается лицензией.

Возможность реперофилитования автономного учреждения в будущем (то есть полного отказа от выполнения функций, ради которых данное автономное учреждение было организовано). Этот риск является следствием ранее указанных рисков: возможности приватизации части имущественного комплекса АУ и его отказа от участия в конкурсном распределении задания учредителя.

Считается, что наличие в автономном учреждении Наблюдательного совета с участием представителя (представителей) учредителя способно нивелировать указанные риски. Например, Наблюдательный совет может не дать разрешения на взятие сомнительного кредита или на заключение рискованных сделок. Однако при массовом переходе бюджетных учреждений в автономные эффективность контроля со стороны учредителя может оказаться сниженной: так, в ведении Рособразования в настоящее время находится более 335 вузов, а также учебные заведения начального и среднего профессионального образования, что заведомо превосходит число сотрудников этого ведомства. Соответственно один сотрудник будет заседать в нескольких (возможно, числом более десятка) наблюдательных советах, что вряд ли позволит ему тщательно изучать все рискованные ситуации по каждому учреждению и принимать взвешенные решения. Тем более что его участие, скорее всего, будет дистанционным: в противном случае штаты ведомства придется удваивать, если не утраивать.

Кроме того, ошибки в принятии решений нередко носят объективный характер, связанный с высокой неопределенностью будущего. А качество менеджмента в бюджетной сфере пока не очень высоко.

Альтернатива идее возложить всю тяжесть ответственности на плечи наблюдательных советов — точка зрения, в соответствии с которой контрагенты автономных учреждений, зная, что учредитель не будет платить по долгам автономного учреждения, не станут вступать с ним в рискованные отношения. Вместе с тем, поскольку часть активов автономного учреждения перейдет в его собственность, предсказать поведение его контрагентов достаточно трудно, и вряд ли в этом случае оправданно делать ставку на их осмотрительность. Таким образом, рост долгов автономных учреждений может отрицательно сказаться на состоянии экономики, по крайней мере социальной сферы (здесь уместна аналогия с ростом невозвратов по потребительским кредитам).

6. Риски для автономного учреждения

Одним из наиболее серьезных для автономного учреждения является риск лишиться части имущественного комплекса, находящегося в его оперативном управлении. По букве закона (ст. 5, часть 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях») это невозможно. Но одно дело закон, а другое — его толкования. Государство (учредитель) и сейчас вправе изъять у учреждения имущество, которое используется неэффективно или не по назначению. Пока что это не делается. Переход же бюджетных учреждений в автономные, выделение особо ценного имущества повышает вероятные риски и поднимает новые вопросы, усугубляя противоречивость сложившейся ситуации. В пользу такого вида учреждения, как автономное, часто приводится следующий аргумент: бюджетные учреждения будут выполнять исключительно государствен-

ные функции и соответственно должны финансироваться строго по смете. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет и распоряжаться ими будет законодатель, то есть указанные доходы вовсе не обязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал. При этом у тех, кто считает целесообразным передачу в бюджет внебюджетных средств, например от платной образовательной деятельности, есть важное соображение, которое сводится к тому, что заработаны эти средства на основе использования государственной собственности. Но тогда возникает логичный вопрос: а что изменится при переходе бюджетного учреждения в автономное — ведь имущество и здесь остается государственным? Таким образом, через некоторое время государство может потребовать арендную плату за то, что оно начнет считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет все то, что, например, позволяет вузу получать дополнительные доходы за счет обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента (а это не за горами вследствие демографических причин) подобные опасения могут стать вполне ощутимой реальностью. Особенно могут пострадать сильные вузы, где доля внебюджетных средств сопоставима или существенно выше бюджетного финансирования.

7. Основные меры, необходимые для эффективного внедрения автономного учреждения

Можно предложить ряд решений, сглаживающих остроту вероятных проблем при переводе бюджетных учреждений в автономные и тем самым снижающих риски возникновения негативных социальных последствий.

Первое. Достижение стоящих перед автономным учреждением целей при минимизации возможных рисков требует довольно длительного (5—10 лет) переходного периода, в течение которого будет проводиться сравнительный анализ практической работы учреждений различных типов (бюджетных и автономных) в сферах образования, здравоохранения, науки и культуры. Иными словами, необходима апробация конкретных форм перехода бюджетных учреждений в автономные и дальнейшей организации их деятельности и механизмов финансирования для выявления проблем, которые могут возникнуть при функционировании автономных учреждений.

Такой подход предполагает наличие количественных ограничений на преобразование в автономные учреждения существующих государственных и муниципальных учреждений. Эти ограничения могут иметь как формальный (то есть закрепляться нормативным актом соответственно Правительства Российской Федерации, региональной или местной администрации), так и неформальный характер. В последнем случае федеральное правительство, региональная или местная администрации, к компетенции которых относится принятие решения о создании автономного учреждения, может не поддерживать соответствующую инициативу, если число уже преобразованных бюджетных учреждений превышает некий разумный (или заранее заданный) предел. Отдельно необходимо проработать вопрос о целесообразности внесения дополнений в Закон «Об автономных учреждениях», предусматривающих возможность установления федеральным правительством ограничений на преобразование бюджетных учреждений на региональном и местном уровнях. В настоящее время федеральное правительство не вправе регулировать темпы и масштабы преобразований на субнациональном уровне, что может привести к утрате контроля за этим процессом.

Второе. До полной отработки механизма функционирования автономного учреждения не следует вводить в действие те положения Бюджетного кодекса, которые полностью лишают бюджетные учреждения возможностей распоряжаться получаемыми ими внебюджетными доходами.

Третье. Стимулом для добровольного перехода бюджетных учреждений в автономные должно стать не только облегчение режима использования внебюджетных доходов, но в первую очередь утверждение учредителем долгосрочной (свыше пяти лет) программы развития автономного учреждения, включающей развитие его материальной базы. Обязанность учредителя материально обеспечивать развитие автономного учреждения в рамках специальных программ предусмотрена и действующей редакцией закона «Об автономном учреждении», однако в нем не конкретизируется ни содержание, ни порядок финансирования таких программ. Чтобы программы развития не превратились в инструмент компенсации неэффективным автономным учреждениям доходов, утраченных вследствие снижения спроса на их услуги, целесообразно урегулировать постановление федерального правительства цели и порядок их утверждения. Представляется, что средства, выделяемые по таким программам, должны иметь инвестиционную направленность и распределяться на конкурсной основе по прозрачным правилам (например, между автономными учреждениями, имеющими наивысшие качественные показатели деятельности).

Четвертое. Уже в течение переходного периода госзадание на выполнение финансируемых за счет государственного бюджета услуг должно распределяться преимущественно на конкурентной основе. Для этого в первую очередь следует внести изменения в Закон «Об автономном учреждении», действующая редакция которого не предусматривает возможности распределения субвенций и субсидий, предназначенных для финансового обеспечения услуг автономных учреждений, на конкурентной основе, хотя прямо этого не запрещает. Пересмотру подлежит и уже упоминавшееся Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2008 года № 182, в соответствии с логикой которого размер субсидии на оказание бюджетных услуг устанавливается по договоренности между АУ и его учредителем исходя из заданного учредителем объема задания и «утвержденных нормативов затрат на оказание услуг физическим и (или) юридическим лицам». А с учетом невозможности разработать в короткое время единые (дифференцированные по объективным характеристикам учреждения) нормативы затрат (как на оказание услуги, так и на содержание имущества), на практике нормативы будут индивидуальными для каждого автономного учреждения. Тем самым процесс выделения им финансирования будет напоминать разработку укрупненной сметы, в то время как в процессе функционирования смета не будет обязательной.

Вместе с тем, для перехода к распределению бюджетных ассигнований на конкурентной основе необходимо подобрать оптимальные модели финансирования применительно к различным видам услуг, отраслевым и территориальным особенностям деятельности автономных учреждений. При финансировании на конкурентной основе право отбора поставщика услуг может принадлежать как учредителю, так и потребителям.

В первом случае могут применяться либо процедуры конкурсного размещения заказа на оказание услуг для государственных нужд (обеспечивающие равный доступ к участию в конкурсе не только бюджетных и автономных учреждений, но и негосударственных организаций соответствующего профиля, а также предполагающие влияние конкуренции на цену услуг), либо распределение учредителем бюджетных субсидий между автономными

учреждениями по результатам формализованной оценки качества оказываемых ими услуг с применением дифференцированных по видам деятельности нормативов затрат.

Во втором случае при передаче права выбора поставщика потребителю контроль за объемами бюджетных расходов на оказание услуг и их целевое использование можно обеспечить за счет применения различных финансовых инструментов (ваучеров, сертификатов и пр.).

Применительно к высшему образованию в первом случае на конкурсной основе распределяется госзадание — контрольные цифры приема для вузов в определенной структуре, которые затем финансируются по нормативам с учетом специфики (фондоёмкости) реализуемых образовательных программ; во втором случае по результатам ЕГЭ определяется персональный состав абитуриентов (например, 500 тыс. первых по рейтингу), обучение которых финансируется на бюджетной основе. Они сами выбирают вузы, а государство финансирует по нормативу (с учетом фондоёмкости) образовательные программы в вузах, которые выбрали данные индивиды.

Пятое. Для обеспечения перехода в автономные учреждения должны быть разработаны унифицированные нормативы затрат на оказание услуг, которые при финансировании задания путем предоставления субсидий служили бы основой для расчета размера субсидии, а при размещении заказа на контрактной основе выполняли бы роль начальной цены контракта. В настоящее время в большинстве случаев учреждения финансируются индивидуально, на основе принципа «от достигнутого уровня». Индивидуализация финансирования имеет объективный характер — она связана как с большими различиями в материальной базе и ее качестве, так и со спецификой оказываемых данным учреждением услуг или реализуемых программ (например, важным обстоятельством является то, обучаются ли в вузе физики-ядерщики или философы). Соответственно движение к финансированию на основе нормативов затрат должно быть обусловлено отделением финансирования содержания зданий и сооружений от финансирования профильной (образовательной, лечебной и т. п.) деятельности учреждения.

Рассматривая формирование нормативов затрат на содержание учреждения, следует отметить, что преждевременными представляются предложения о прекращении полного финансирования содержания автономных учреждений и об учете в нормативах затрат на содержание учреждения только той доли, которая расходуется на оказание услуг в рамках государственного задания, и соответственно о неучете в нормативах необходимости содержания учреждения в той доле, которая расходуется на оказание платных услуг). Иными словами, рассматриваемые предложения сводятся к тому, что государство должно финансировать расходы на содержание автономного учреждения только в расчете на обучаемых бюджетных студентов, больных и т. д., услуги которым оказываются в рамках госзадания. Остальная часть затрат на содержание учреждения должна финансироваться за счет внебюджетных доходов. Такой подход мог бы быть справедливым в том случае, если бы государство полностью финансировало процесс оказания услуг в рамках государственного задания. Однако в настоящее время бюджетное учреждение финансирует ряд статей сметы целиком за счет бюджетных ассигнований, некоторые статьи — целиком за счет внебюджетных доходов, а какие-то статьи — за счет и тех и других, что связано со сложившейся практикой бюджетного планирования. Переход от существующей ситуации к новой, при которой будет разделяться финансирование услуг, оказываемых за бюджетные средства и на платной основе, потребует длительного

времени и существенного увеличения возможностей бюджета по финансированию государственного задания.

При формировании нормативов на оказание услуг следует учитывать значительное многообразие потенциальных видов и условий деятельности автономных учреждений. Поэтому обеспечить одномоментный переход к унифицированным нормативам финансирования госзадания невозможно. На первых порах нормативы финансирования могут быть индивидуальными, включающими ограниченную часть статей расходов (на начальном этапе, возможно, только заработную плату) с последующим включением других статей расходов и с поэтапным переходом к единым нормативам, дифференцированным по видам деятельности и типам учреждений. Вместе с тем, для контроля за ходом реформы правительство должно заранее утвердить перечень нормативов затрат на оказание услуг во всех сферах деятельности федеральных автономных учреждений, подлежащих разработке отраслевыми органами исполнительной власти, и график введения этих нормативов в действие.

Шестое. В среднесрочном периоде учредитель должен финансировать все содержание имущества автономного учреждения, аналогично содержанию имущества бюджетного учреждения. При этом нам не кажется важной доля финансирования госзадания (задания учредителя) в общем объеме доходов автономного учреждения. Если представить себе абстрактную ситуацию, при которой, например, образовательное учреждение не имеет или почти не имеет бюджетных студентов, то это может быть вызвано двумя обстоятельствами:

- с одной стороны, отсутствием у учредителя финансовых ресурсов для оплаты госзадания (задания учредителя). В этом случае учредитель, оплачивая хотя бы содержание имущества, осуществляет субсидирование студентов, обучающихся на внебюджетной основе;
- с другой стороны, низким качеством образования в данном вузе, которому учредитель не хочет устанавливать задания. В этом случае решение должно заключаться не в частичной оплате содержания вуза, а в его закрытии, смене руководства и т. п.

При переходе к нормативам затрат на содержание имущества они должны устанавливаться в расчете на квадратный метр площадей АУ в отличие от подушевых нормативов финансирования госзадания (задания учредителя).

Схемы финансирования содержания *недвижимого имущества* могут быть следующими:

1. По каждому вузу устанавливаются индивидуальный норматив финансирования в расчете на 1 кв. м, который затем умножается на общую площадь.

2. По каждому вузу вводится целый набор индивидуализированных нормативов — устанавливаются нормативы на содержание:

- учебных аудиторий (в расчете на 1 кв. м);
- учебных лабораторий (в расчете на 1 кв. м), что в значительной мере позволит учесть фондоемкость образовательных программ;
- компьютерных классов (в расчете на 1 кв. м);
- общежитий (в расчете на 1 кв. м);
- библиотек (в расчете на 1 кв. м или на 100 томов библиотечного фонда);
- спортивных сооружений (в расчете на 1 кв. м по видам этих сооружений);
- подсобных помещений (складов, гаражей и др.) и т. п.

Первый подход более прост, второй сложнее, но перспективнее с точки зрения решения задач постпереходного периода, когда начнется унификация нормативов (или их части).

Государственное задание (задание учредителя) на осуществление *собственно образовательного процесса* финансируется по подушевым нормативам, в которые в переходный период могут включаться:

- расходы по заработной плате;
- начисления на заработную плату (ЕСН);
- частично прочие расходы (на пополнение библиотечного фонда, на расходные материалы и т. п.), дифференцированные в региональном разрезе (районные коэффициенты по заработной плате, поправочные коэффициенты на уровень цен на товары, услуги).

При этом нормативы подушевого финансирования должны быть дифференцированы по *уровням высшего образования* — бакалавриат, специалитет, магистратура.

Вопрос стипендиального обеспечения, и прежде всего выплаты социальных стипендий, может решаться по-разному:

- бюджетные средства на выплату стипендий включаются в подушевой норматив, а затем решением Ученого совета вуза общий объем выделенных на стипендиальное обеспечение бюджетных средств распределяется между академическими и социальными стипендиями;
- стипендия не включается в подушевой норматив (или в него включается только объем академических стипендий); выплата социальных стипендий передается службе социальной защиты населения.

Таким образом, в среднесрочном периоде (3—5 лет) учредитель должен полностью содержать принадлежащее ему недвижимое имущество; в состав подушевых нормативов содержание *недвижимого имущества* не входит.

Седьмое. В долгосрочном периоде (свыше пяти лет) также необходимо разделить финансирование содержания имущества АУ и финансирование собственно образовательной (лечебной и т. п.) услуги.

То обстоятельство, что получение части внебюджетных доходов вуза (или других образовательных учреждений) обусловлено в том числе использованием государственного имущества, не должно отражаться на режиме содержания этого имущества. Данный вопрос должен решаться посредством других механизмов, например налоговых или арендных.

Кроме того, выявить долю нерационально используемого имущества можно будет только тогда, когда подушевые нормативы финансирования образовательного процесса будут покрывать затраты на его организацию, прежде всего обеспечивая конкурентоспособный уровень заработной платы в системе образования (так называемый эффективный контракт).

При переходе на финансирование образовательных программ, а не образовательных учреждений, в состав подушевых нормативов будут перенесены затраты на содержание лабораторного и другого учебного оборудования (то есть расходы на содержание особо ценного движимого имущества).

Рационализация использования недвижимого имущества в долгосрочной перспективе будет достигаться постепенной *унификацией* нормативов затрат на его содержание, то есть переходом от *индивидуализированных* нормативов к *единым* (возможно, с некоторым числом поправочных коэффициентов).

Общая схема перехода от среднесрочной модели к долгосрочной может реализовываться в следующих основных вариантах:

Первый вариант: осуществляется переход от *недифференцированных индивидуализированных* нормативов на содержание недвижимого имущества в расчете на 1 кв. м к *дифференцированным индивидуализированным* нормативам по типам недвижимого имущества (см. выше). Затем каждый тип индивидуализированных нормативов унифицируется с учетом региональных

особенностей. Содержание увеличения объемов недвижимого имущества осуществляется по соответствующим нормативам на прирост соответствующих площадей. При переходе к унифицированным нормативам по типам недвижимого имущества (учебные аудитории, учебные лаборатории, общежития и т. п.) структура имущества начинает играть существенную роль и автономное учреждение будет вынуждено либо ее оптимизировать, либо самостоятельно оплачивать неэффективный состав имущества.

Второй вариант: выделяется часть расходов на содержание недвижимого имущества в «спящем режиме» (в режиме консервации — 30%) и дополнительно часть расходов на содержание имущества, имеющая характер условно-постоянных расходов, то есть расходов, слабо зависящих от численности обучаемых (до определенного предела). Эти расходы составляют еще примерно 15—20% от общего объема затрат на содержание недвижимого имущества. Оставшаяся часть расходов (50—55%) финансируется сначала по индивидуализированным, а затем по унифицированным нормативам, устанавливаемым по типам (видам, категориям) недвижимого имущества (см. п. 1. данного раздела). Выделение расходов на режим консервации имущества показывает учредителю его минимальные расходы на содержание переданного АУ недвижимого имущества, выделение условно-постоянной части — минимальные дополнительные расходы, необходимые при переходе от режима консервации к режиму полноценного функционирования АУ.

В обоих вариантах содержание особо ценного движимого имущества (например, томографа для медицинских вузов, электронных микроскопов или телескопов для естественнонаучных факультетов классических университетов) должно входить в подушевые нормативы финансирования (через поправочные коэффициенты на фондоемкость программы). Кроме того, содержание такого имущества может финансироваться через госзадание (задание учредителя) на выполнение НИР, а также через государственные контракты на выполнение прикладных НИР, выигранные по конкурсу. При невыполнении государственного задания (задания учредителя) по обучению студентов на фондоемкой программе (программах) и/или при отсутствии госзаданий и госконтрактов по НИР учредитель может ставить вопрос о сетевом (совместном) использовании указанного оборудования несколькими образовательными учреждениями (или о его выделении в особое имущество, использование и содержание которого определяется учредителем специальным образом).

В случае если объемы государственных заданий (заданий учредителя) по обучению студентов невыполняются в объеме 50% и выше или доля обучающихся за счет бюджетных средств в общем числе обучаемых не превышает 30—40% при нормативе затрат на образовательный процесс, полностью покрывающем рациональные затраты на его организацию (прежде всего по заработной плате), а кроме того, если вуз слабо задействован в научных исследованиях, учредитель вправе поставить вопрос об эффективности использования недвижимого и особо ценного движимого имущества и о покрытии 50—60% расходов на его содержание за счет самого АУ (за исключением 30% расходов, идущих на содержание имущества в спящем режиме, и 10—20% условно-постоянных расходов на содержание имущества).

При переходе на нормативно-подушевой принцип финансирования образовательного процесса возможны две схемы его реализации:

1) между вузами — автономными учреждениями распределяется государственное задание (задание учредителя) на оказание образовательных услуг по численности обучаемых в определенной структуре (в том числе по уровням

высшего образования) с учетом фондоемкости реализуемых вузом образовательных программ;

2) устанавливается общее число сдавших ЕГЭ граждан, которые по его результатам получают право на обучение за счет средств федерального бюджета и сами выбирают вузы и образовательные программы (при этом число мест по пятилетним программам (специалитет) распределяется между вузами по конкурсу, а число студентов по социально значимым, но не пользующимся спросом у населения программам подготовки распределяется по госзаданиям — в общей сложности число принимаемых на указанные программы не должно превышать 25—30% от всего приема). Вузы самостоятельно определяют число и структуру приема в бакалавриат. Но бюджетное финансирование идет по факту прихода в вуз граждан, имеющих право на его получение. Таким образом, реализуется принцип «деньги следуют за студентом». В этом случае сфера использования государственного задания резко ограничивается.

Первый подход менее эффективен с точки зрения использования бюджетных ресурсов, поскольку, как правило, все бюджетные места при высоком спросе на высшее образование будут заняты. Второй подход более эффективен, но более сложен в плане организации его финансового обеспечения (с учетом фондоемкости реализуемых программ). Вместе с тем, второй подход еще раз показывает, что привязка содержания имущества к государственному заданию (как оно сейчас понимается) непродуктивна.

Восьмое. Сложность рассмотренных проблем показывает, что требуется длительный переходный период, в рамках которого будет действовать трехканальный механизм финансирования автономных (и бюджетных) учреждений:

- финансирование госзадания, распределяемого преимущественно на конкурентной основе, осуществляется на базе нормативов затрат на оказание услуг, которые на начальном этапе реформы будут включать расходы на заработную плату и социальный налог;
- финансирование содержания зданий и сооружений осуществляется в рамках отдельных процедур, где нормативы формируются не в расчете на оказанную услугу (на одного обучающегося, пролеченного больного и т. п.), а в расчете на 1 кв. м площади учреждения; в перспективе должно происходить движение от индивидуальных нормативов такого рода к единым нормативам, дифференцированным по типам учреждений и по степени их оснащенности оборудованием и техникой;
- финансирование инвестиционных программ развития на конкурсной основе, возможно с софинансированием со стороны автономного или бюджетного учреждения (период действия программы должен превышать 5 лет).

Следует обеспечить процедуру, позволяющую сильным учреждениям, обеспечивающим высокое качество услуг, которые пользуются спросом, увеличивать свою мощность за счет как присоединения слабых учреждений, так и передачи им имущественных комплексов тех учреждений, услуги которых не пользуются спросом или неконкурентоспособны по цене.

Помимо вышеперечисленных в дополнительной проработке нуждаются следующие вопросы:

- целесообразность введения отдельного учета бюджетных и внебюджетных средств при сохранении счетов по выделяемым автономным учреждениям бюджетным средствам в казначействе (это потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс и в закон об акционерном обществе);

- меры по минимизации риска отказа автономного учреждения от выполнения госзадания (или от участия в конкурсе на получение госзадания в случае перехода к конкурсным процедурам его распределения);
- последствия конкурентного распределения госзадания, при котором бюджетное или автономное учреждение его не получает (из-за отсутствия спроса со стороны потребителя или сокращения задания учреждением). Процедуры ликвидации учреждения должны учитывать конкретные ситуации (например, то обстоятельство, что вуз имеет как минимум 4-летний срок обучения студентов);
- вопрос о целесообразности сохранения процедур госзакупок при расходовании автономным учреждением средств на приобретение основных и оборотных фондов. Применение процедуры госзакупок, как показывает опыт, нецелесообразно при приобретении компьютерных программ, научно-исследовательских работ, консультационных услуг и т. п. Для реализации данной меры потребуются внесение изменений в законы об автономном университете и о госзакупках («О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»);
- меры по урегулированию порядка использования земельных участков, на которых расположено автономное учреждение (в зависимости от степени радикальности этих мер для их реализации может потребоваться внесение изменений в соответствующий закон или принятие нормативных актов Правительства);
- меры по стимулированию качества выполнения госзадания автономными учреждениями — могут быть реализованы путем принятия нормативных актов правительства и отраслевых органов исполнительной власти.

Таким образом, чтобы переход в автономные учреждения не имел негативных последствий (прежде всего социально-политических), необходимо дать четкие ответы на поставленные выше вопросы, для чего желательна экспериментальная апробация предлагаемых новаций. Отсюда следует, что реструктуризация бюджетного сектора не может проводиться в ускоренном режиме. По каждой отрасли социальной сферы должны быть выработаны и обоснованы ориентиры перехода бюджетных учреждений в АУ, которые могут пересматриваться и уточняться по результатам деятельности автономных учреждений, накопления опыта их функционирования, а также оценки социально-экономических последствий. При этом необходимо учитывать, что в ближайшей перспективе в действие вступит еще целый ряд новых факторов, которые не принимались во внимание при разработке концепции АУ, но окажут существенное воздействие на ее реализацию. В сфере образования к этим факторам, как уже указывалось, относятся прежде всего демографический спад, введение в полном объеме ЕГЭ, переход на уровневую систему высшего профессионального образования, а также становление федеральных и исследовательских университетов с повышенными нормативами финансирования и высоким статусом, а следовательно, с высоким спросом на их услуги со стороны населения.