

**Институт экономической политики
имени Е.Т. Гайдара**

Научные труды № 170Р

А. Дерюгин, С. Дробышевский, А. Золотарева,
Г. Идрисов, Т. Клячко, С. Синельников-Мурылев

**Актуальные проблемы в сфере
бюджетной политики**

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2016**

УДК 336.143(470+571)
ББК 65.261.3(2Рос)-18

А43 Актуальные проблемы в сфере бюджетной политики / А. Дерюгин [и др.]. - М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016. - 52 с.: ил. - (Научные труды / Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 170Р). - ISBN 978-5-93255-466-1.

И. Дерюгин, Александр.

В работе рассмотрены основные концептуальные проблемы российской бюджетной системы. Приведены и обоснованы возможные пути их устранения, что, по мнению авторов, должно предшествовать принятию нового проекта Бюджетного кодекса России.

A. Deryugin, S. Drobyshevsky, A. Zolotareva G. Idrisov,
T. Klyachko, S. Sinelnikov-Murylev

Urgent Issues in the Sphere of Budget Policy

The publication deals with principal conceptual problems faced by the Russian budget system. The authors provide and sub-stantiate feasible ways of their elimination, which should be done prior to the adoption of a new draft Budget Code of Rus-sia.

JEL Classification: H63, H71, H74, H77, J28

УДК 336.143(470+571)
ББК65.261.3(2Рос)-18

ISBN 978-5-93255-466-1

© Институт Гайдара, 2016

Содержание

Принципиальные вопросы устройства бюджетной системы	5
Новое бюджетное правило и принципы долгосрочной сбалансированности бюджетной системы	5
Управление нефтегазовыми доходами	7
Финансирование дефицита бюджета и долговая политика	8
Межбюджетные отношения и финансовая устойчивость региональных бюджетов	11
Требования к параметрам госдолга, расходам на его обслуживание и погашение	12
Долговая политика субъектов и муниципалитетов, новые критерии долговой устойчивости, классификация по долговой устойчивости	12
Новации в сфере межбюджетных отношений	15
Период, на который принимается бюджет	16
Классификация расходов федерального бюджета	17
Реформа бюджетного сектора	21
Обоснование реформы системы предоставления государственных услуг	21
Особенности реформы бюджетного сектора в РФ	27
Проблемы реформы бюджетного сектора в образовании	31

Перед российской бюджетной системой стоят серьезные макроэкономические и структурные вызовы, связанные не только с негативной внешней средой, геополитической напряженностью, но и с амбициозными целями перехода от финансирования бюджетной сети к закупке государственных услуг на рынке и внедрению новых принципов финансирования государственных закупок услуг. Поскольку принципиальные реформы в бюджетном секторе только начались, и их концепция в ходе проведения может существенно измениться, было бы целесообразно, на наш взгляд, отложить принятие новой редакции БК до момента, когда представление о путях развития бюджетного сектора (как минимум – в среднесрочной перспективе) прояснится.

В настоящей работе рассмотрим основные актуальные проблемы российской бюджетной системы.

Принципиальные вопросы устройства бюджетной системы

Новое бюджетное правило и принципы долгосрочной сбалансированности бюджетной системы

В настоящее время ситуация в области государственных финансов не отвечает требованиям долгосрочной устойчивости и не способствует обеспечению продолжительного, стабильного экономического роста. Об этом свидетельствуют оценка долгосрочного фискального разрыва (*fiscal gap*), сложившиеся тенденции в доходной части бюджета (снижение объема нефтегазовых доходов в долях ВВП по мере увеличения «новых» месторождений, высокая волатильность нефтегазовых налоговых поступлений, концентрация доходов на федеральном уровне) и в расходах бюджета (высокая по сравнению с другими странами доля «непроизводительных» расходов, низкие бюджетные мультипликаторы, отсутствие гибкости в управлении структурой и уровне расходов).

Вместе с тем проведение Министерством финансов РФ жесткой бюджетной политики, направленной на консолидацию федерального бюджета и поддержание дефицита федерального бюджета в пределах 3% ВВП, в краткосрочной перспективе снижает риски возникновения бюджетного кризиса на федеральном уровне. В качестве положительной тенденции следует также отметить сокращение нефтегазового дефицита федерального бюджета РФ в 2015 г., поскольку нефтегазовые доходы бюджета сокращались медленнее, чем доходы от добычи и экспорта продукции нефтегазовой отрасли.

С 2015 г. правительство РФ практически отказалось от бюджетного правила, перейдя на «ручное» управление федеральным бюджетом, в том числе отказавшись от трехлетнего бюджета на 2016–2018 гг. Такая политика, с одной стороны, позволяет гибко реагировать на возникающие внешние макроэкономические риски (падение цен на нефть, экономические санкции), но, с другой стороны, лишает экономических субъектов представления о планируемых направлениях бюджетных расходов, что особенно важно в условиях растущей доли государственных компаний и инвестиций с привлечением государственных средств в экономике.

Соответственно, необходимо принятие нового бюджетного правила. Снижение нефтегазовой зависимости федерального бюджета при текущих ценах на нефть позволяет быстрее перейти к новому бюджетному правилу, которое ограничивает предельный объем расходов (дефицит) федерального бюджета, не ставит федеральный бюджет в жесткую зависимость исключительно от уровня и колебаний цен на нефть, но учитывает динамику внутреннего делового цикла в России. Принятие нового бюджетного правила также облегчит возврат к трехлетнему планированию федерального бюджета.

Можно рассматривать несколько вариантов бюджетного правила, позволяющего избежать повторения ситуации 2015 г., когда резкое падение цен на нефть ниже базовой цены, на основе которой строился федеральный бюджет, привело к необходимости пересмотра утвержденного закона о федеральном бюджете, поскольку в новых макроэкономических условиях его исполнение стало невозможным без угрозы стабильности государственных финансов. В качестве вариантов таких правил можно привести:

- ограничение предельного объема расходов федерального бюджета в долях ВВП;
- ограничение темпов роста расходов федерального бюджета структурными темпами роста ВВП Российской Федерации;
- расчет предельного объема расходов на основе уровня базовой цены на нефть, определяемой как среднее цен за многолетний (более 20 лет) период;
- ограничение дефицита федерального бюджета при прогнозируемых макропараметрах в 1% ВВП (с разделением расходов федерального бюджета на текущие обязательства и расходы инвестиционного характера, где объем последних определяется исходя из предельного объема доходов федерального бюджета за вычетом расходов на текущие обязательства).

На переходный период реализации бюджетного маневра и восстановления экономики РФ после текущего кризиса в качестве бюджетного правила могут быть установлены предельные объемы расходов федерального бюджета из расчета ежегодного сокращения расходов в реальном выражении на 5%.

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджета необходимо параллельно с закреплением обязательности планирования трехлетнего федерального бюджета включить неременную разработку долгосрочного бюджетного прогноза на срок не менее 20 лет, содержащего оценку количественных и качественных параметров нового варианта бюджетного правила, доходной и расходной частей бюджета, государственного долга, консолидированного бюджета субъектов Федерации и бюджета расширенного правительства.

При этом необходимо обеспечить согласованность по срокам разработки долгосрочного бюджетного прогноза и долгосрочного прогноза социально-экономического развития РФ, разрабатываемого Минэкономразвития России.

Управление нефтегазовыми доходами

В условиях столь масштабного падения цен на нефть, какое мы наблюдаем с середины 2014 г., Резервный фонд и Фонд национального благосостояния практически потеряли смысл как инструменты управления конъюнктурными доходами бюджета. К началу 2016 г. объем Резервного фонда позволяет финансировать дефицит федерального бюджета при текущем уровне цен на нефть не более одного года, а ФНБ в текущих объемах превратился еще в один (наряду с ВЭБом, АСВ) государственный инструмент антикризисной политики.

Постепенное снижение доли нефтегазового сектора в ВВП РФ и доли нефтегазовых налогов в налоговых доходах федерального бюджета представляется наиболее вероятной тенденцией при ожидаемых уровнях цен на нефть в ближайшие годы. Это означает, что России не удастся повторить опыт Норвегии и ряда других стран – экспортеров нефти по накоплению значительных объемов конъюнктурных нефтегазовых доходов в суверенных фондах. В связи с этим предлагается отказаться от сохранения двух отдельных сырьевых фондов – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Резервный фонд может сохраниться как институт для накопления избыточных – по отношению к уровню расходов, определяемых бюджетным правилом, – доходов федерального бюджета (как нефтегазовых, так и ненефтегазовых) в годы благоприятной внешнеторговой конъюнктуры или циклического подъема.

Фонд национального благосостояния, особенно с учетом текущей структуры его вложений, предлагается расформировать, направив свободные средства на изначальную цель создания фонда – поддержку пенсионной реформы (например, использование доходов ФНБ на покрытие дефицита Пенсионного фонда России либо перевод средств ФНБ в состав накопительной части пенсий для поколений, не формирующих в настоящее время накопительной пенсии), а имеющиеся долгосрочные низколиквидные инвестиции в рублевые активы передать другим государственным бюджетным институтам развития.

Финансирование дефицита бюджета и долговая политика

В настоящее время основным источником финансирования дефицита федерального бюджета являются средства Резервного фонда, рублевый эквивалент которого благодаря вложению в иностранные ценные бумаги после девальвации рубля сильно вырос.

В 2016 г. при реализации сценария с большим (более 3% ВВП) дефицитом федерального бюджета в качестве первоочередного источника финансирования дефицита может выступить Резервный фонд РФ. По состоянию на конец января 2016 г. его объем составляет около 50 млрд долл., что эквивалентно примерно 4,5% прогнозного ВВП в 2016 г. (при этом дефицит бюджета при среднегодовых ценах на нефть ниже 35 долл./барр. может достичь 5–6% ВВП). С нашей точки зрения, исчерпание Резервного фонда в 2016 или 2017 гг. при ценах на нефть значительно ниже их долгосрочного уровня не является критичным. При условии проведения в эти годы консолидации федерального бюджета на устойчивом уровне (на уровне расходов, при котором в среднесрочной перспективе при действующей налоговой системе дефицит не превышает 1,5–2% ВВП) и принятия нового бюджетного правила после исчерпания Резервного фонда существующий дефицит может быть покрыт за счет других источников.

Объем государственного долга РФ продолжает оставаться на достаточно низком уровне – менее 15% ВВП, что заметно ниже существующих оценок безопасного уровня государственного долга для РФ с учетом особенностей нашей экономики (20–30% ВВП). Вместе с тем результаты размещения Минфином России государственных ценных бумаг на внутреннем рынке, запуск в обращение нового вида государственных облигаций, индексируемых по инфляции, показали наличие достаточно высокого спроса на такие финансовые инструменты со стороны как российских экономических агентов (в отсутствие альтернативных надежных активов для вложения), так и иностранных инвесторов (несмотря на финансовые санкции против России).

После кризиса 2008–2009 гг. правительство РФ практически отказалось от реализации программы приватизации, ориентируясь на неблагоприятную конъюнктуру финансовых рынков и невозможность в этих условиях максимизировать поступления от приватизации в бюджет. Однако сохранение большого количества убыточных предприятий в государственной (федеральной, региональной, муниципальной) собственности вынуждает нести соответствующие расходы.

В среднесрочной перспективе в сценарии сохранения цен на нефть на относительно низком уровне переход к новому варианту бюджетного правила и реализация бюджетного маневра (изменение структуры расходов в сторону увеличения доли «производительных» расходов – расходов на образование, здравоохранение, развитие инфраструктуры) предполагают сохранение дефицита федерального бюджета на уровне 1–2% ВВП. Такой дефицит, с нашей точки зрения, может быть профинансирован преимущественно за счет заимствований на внутреннем рынке и после отмены финансовых санкций – на внешнем (желательно в национальной валюте). Таким образом, государственный долг РФ может увеличиться примерно до 20% ВВП к 2020 г., однако стоимость обслуживания долга по мере снижения инфляции будет также сокращаться.

Другим источником финансирования дефицита бюджета (на всех уровнях) могут стать доходы от приватизации государственных предприятий и государственного имущества. Однако нам представляется, что приватизация крупнейших государственных компаний в краткосрочной перспективе малопродуктивна:

- уровень цен на такие активы ниже, чем мог бы быть при их продаже не только накануне кризиса 2008–2009 гг., но в 2011–2013 гг. Соответственно, за счет приватизации может быть покрыта лишь небольшая часть дефицита федерального бюджета;
- в условиях западных санкций и неблагоприятного инвестиционного климата внутри страны в качестве покупателя таких активов может выступить лишь крайне ограниченный круг российских олигархов или приближенных к государству компаний, что делает приватизацию бессмысленной с точки зрения повышения уровня конкуренции в экономике и роста эффективности работы этих компаний и прекращения поддержки их за счет федерального бюджета. Разгосударствление экономики в этом случае будет только формальным, а не содержательным;
- в таком виде «третья волна» приватизации, как и две предыдущие, не создает в российском обществе доверия к институту частной собственности, будет порождать попытки со стороны государства разобрататься в прозрачности и честности приватизационных сделок.

Тем не менее в плане приватизации стоит форсировать вопрос с продажей (по любой цене) убыточных предприятий и других неэффективно используемых государством активов, что позволит сократить бюджетные расходы на их содержание.

Межбюджетные отношения и финансовая устойчивость региональных бюджетов

Выполнение майских 2012 г. указов Президента РФ создает существенные риски для бюджетов субъектов Федерации, которые не могут остановить наращивание расходов при сокращении их доходной базы (в реальном выражении). Это привело к накоплению региональными администрациями больших объемов долга, обслуживание которого при текущих уровнях процентных ставок создает риски устойчивости региональных бюджетов. Замещение рыночных (банковских или облигационных) долгов на кредиты федерального бюджета снижает стоимость обслуживания долга, однако при этом повышается вероятность пролонгации и фактически прощения такой задолженности отдельным субъектам РФ, что перекладывает эти расходы на федеральный бюджет и означает снижение платежной дисциплины в целом в экономике.

Предлагаемые нами изменения в области налоговой политики (замена экспортных пошлин на НДС и повышение ставки НДС при снижении ставки налога на прибыль) и бюджетный маневр (изменение структуры бюджета от непроизводительных расходов в сторону расходов, направленных на повышение уровня развития человеческого капитала, на финансирование науки и инфраструктуры) в целом сохраняют ситуацию, при которой более половины доходной части и расходных обязательств бюджета расширенного правительства остаются на федеральном уровне. Поэтому мы не предполагаем перераспределения бюджета в пользу региональных и местных бюджетов и снижения значимости межбюджетных трансфертов.

Реформа межбюджетных отношений должна быть продолжена в направлении консолидации различных видов субсидий и предоставления их регионам в форме блочных субсидий, что даст возможность регионам более гибко перераспределять финансирование в рамках общего направления и сконцентрироваться на достижении содержательного результата.

Анализ широкого набора предложений по повышению эффективности реформы межбюджетных отношений позволяет их сгруппировать следующим образом.

Параметры госдолга, расходы на его обслуживание и погашение

Предлагаются следующие изменения относительно параметров госдолга, расходов на его обслуживание и погашение:

- a) отношение госдолга к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений – не более 100% (в настоящее время у высокодотационных регионов – 50%);
- b) доля расходов на обслуживание госдолга в общем объеме расходов бюджета без учета расходов, осуществляемых за счет субвенций, – не более 10% (в настоящее время – 15%);
- c) годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию госдолга к доходам бюджета (налоговым, неналоговым и дотациям) – не более 35%.

Эти изменения предполагают отказ от более жестких параметров предельного объема госдолга высокодотационных субъектов и муниципальных образований, а также введение ограничений на объем платежей по погашению и обслуживанию госдолга.

Отказ от более жестких ограничений параметров предельного объема госдолга и без того сохраняет для высокодотационных субъектов и муниципальных образований неравные условия по сравнению с низкодотационными, поскольку предельный объем устанавливается в процентах к доходам бюджета без учета межбюджетных трансфертов, которые у высокодотационных регионов и муниципальных образований весьма велики. Кроме того, более высокий уровень дотационности еще не свидетельствует о том, что в регионе риск для устойчивости исполнения бюджета выше, чем у менее дотационного. Об этом, скорее, говорят показатели качества управления финансами и долговые параметры.

Долговая политика субъектов и муниципалитетов, новые критерии долговой устойчивости, классификация по долговой устойчивости

Предлагается введение классификации заемщиков по группам долговой устойчивости по каждому из следующих показателей:

- отношение долга к общему объему доходов бюджета;
- доля расходов на обслуживание долга в общем объеме расходов бюджета;
- годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию долга к доходам бюджета.

Группа, к которой относится субъект Российской Федерации, определяется соответствием критериям, приведенным в *табл. 1*.

Таблица 1

	Группа А (высокая дол- говая устой- чивость)	Группа В (средняя дол- говая устой- чивость)	Группа С (низкая дол- говая устой- чивость)
1. Отношение долга к общему объему доходов бюджета	$\leq 50\%$	50-90%	$> 90\%$
2. Доля расходов на обслуживание долга в общем объеме расходов бюджета	$\leq 5\%$	5-8%	$> 8\%$
3. Годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию долга к доходам бюджета	$\leq 13\%$	13-30%	$> 30\%$

Соответствие региона условиям, приведенным в *табл. 2*, определяет общий уровень долговой устойчивости субъекта РФ.

Таблица 2

Группа долговой стойчивости	Условия
Группа А (высокая долговая устойчивость)	2 показателя из группы А и один из группы В
Группа В (средняя долговая устойчивость)	Все, кто не отнесены к группам А и С
Группа С (низкая долговая устойчивость)	Не менее 2 показателей из группы С

Предполагается, что из группы С в группу А субъект сможет перейти не ранее, чем через 5 лет после выхода из группы С. В зависимости от группы долговой устойчивости, в которую попал субъект, в отношении него устанавливаются следующие требования (см. *табл. 3*).

Таблица 3

Требования и ограничения	Группа А (высокая долговая устойчи- вость)	Группа В (средняя долговая устойчи- вость)	Группа С (низкая долговая устойчи- вость)
Разработка основных направлений долговой политики (ОНДП)	+	+	+
Возможность выпуска ценных бумаг, получения банковских кредитов	+	+	-
Представление проекта ОНДП в Ми- нистерство финансов РФ, финансо- вому органу субъекта Федерации	-	+	+
Согласование программ заимствований и гарантий с Министерством фи- нансов РФ, финансовым органом субъ- екта Федерации	-	+	-
Предельный объем заимствований ограничен суммой, направляемой на погашение долговых обязательств	-	-	+
Не имеют права: • устанавливать дополнительные расходные обязательства; • превышать нормативы по оплате труда; • предоставлять «горизонтальные субсидии».	-	+	+
• Подписание и выполнение соглаше- ний о мерах по повышению эффектив- ности использования бюджетных средств и увеличению доходных по- ступлений • Организация исполнения бюджета с открытием и ведением лицевых сче- тов в Федеральном казначействе • Заключение финансового органа о соответствии проекта бюджета законо- дательству • Ежегодная проверка годового от- чета финансовым органом более высо- кого уровня власти	-	-	+
Реализация плана восстановления платежеспособности	-	-	+

Новации в сфере межбюджетных отношений

В сфере межбюджетных отношений предлагаются следующие новации:

- a. Уточнение форм межбюджетных трансфертов:
 - введение новой формы дотации: дотации на сбалансированность. Де-факто данный вид межбюджетных трансфертов давно существует, но не был обособлен в действующей редакции Бюджетного кодекса;
 - введение «горизонтальных» межбюджетных субсидий, что создаст условия для более эффективного и быстрого совместного решения общих вопросов местного значения (финансирование инфраструктуры, используемой несколькими муниципальными образованиями);
 - законодательное регулирование формирования единой субвенции.
- b. В сфере межбюджетного регулирования:
 - распределение межбюджетных трансфертов (кроме конкурсных субсидий) только законами (решениями) о бюджете. Это позволит сократить количество корректировок региональных и местных бюджетов, сделает их более обоснованными, создаст условия для более равномерного предоставления межбюджетных трансфертов в течение финансового года;
 - запрет на внесение изменений в проект распределения трансфертов без корректировки методики распределения (в настоящее время он действует только для дотаций, предлагается его распространить на субвенции и субсидии);
 - определение особенностей порядка использования субвенций на покрытие издержек, связанных с исполнением переданных государственных полномочий (почтовая связь, банковские услуги и обеспечение деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ);
 - расчет субвенций местным бюджетам исходя из установленных нормативов. Это позволит перейти к планированию расходов по передаваемым полномочиям исходя из их реальной стоимости, а не наличия денег в бюджете.
- c. Предоставление права субъектам РФ и органам местного самоуправления передавать нижестоящим бюджетам отчисления от следующих неналоговых доходов:

- от платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- от штрафов за отдельные административные правонарушения;
- от сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов (на региональном уровне);
- от платы за аренду земельного участка, государственная собственность на который не разграничена (на местном уровне).

Расширение прав субъектов по передаче доходов на местный уровень позволит сделать систему межбюджетных отношений более гибкой без отказа от каких-либо требований единства и формализованности подходов.

Период, на который принимается бюджет

- Федеральный и региональные бюджеты должны приниматься либо на 3 года, либо, в случае если отменяются показатели планового периода или не доводятся лимиты бюджетных обязательств, на 1 год;
- бюджеты муниципальных районов и городских округов должны приниматься на 3 года или на 1 год в соответствии с муниципальными правовыми актами, если иное не закреплено в законе субъекта РФ;
- бюджеты поселений и внутригородских районов – на 3 года или на 1 год в соответствии с муниципальными правовыми актами;
- при этом если бюджет муниципального района или городского округа принимается на 1 год, то и поселения (внутригородского района) – только на 1 год.

На наш взгляд, что особенно важно, в этих предложениях нет обязательного требования перехода на трехлетний период для всех уровней бюджетной системы. В частности, для поселений и внутригородских районов разработка трехлетнего бюджета может осуществляться только по их собственному решению.

Классификация расходов федерального бюджета

Предложения об упразднении классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ) и введение вместо нее основных мероприятий могут быть приняты на этапе планирования бюджета, однако, с нашей точки зрения, отчетность об исполнении должна быть в том числе по КОСГУ. КОСГУ позволяет судить о структуре расходов бюджета (зарплата, инвестиции), динамика которой отражает изменение финансового положения регионов или напряженности исполнения бюджета.

По нашему мнению, в предложениях Минфина России по реформированию российской бюджетной системы не нашли отражения крайне актуальные положения, касающиеся отношений между бюджетами различных уровней и определения полномочий нижестоящих бюджетов. Среди них:

1. Отмена дифференциации бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в зависимости от уровня дотационности соответствующих бюджетов

В настоящее время в действующем Бюджетном кодексе предусмотрена дифференциация бюджетных полномочий в зависимости от уровня дотационности, которая касается в том числе следующих вопросов:

- установление и исполнение расходных обязательств, не отнесенных к полномочиям соответствующих органов;
- осуществление субъектами Российской Федерации внешних заимствований;
- размещение государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации в валюте Российской Федерации за пределами Российской Федерации;
- установление объемов расходов на оплату труда государственных (муниципальных) служащих и (или) содержание органов публичной власти;
- подписание соглашения с вышестоящим финансовым органом о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов;
- представление в Министерство финансов Российской Федерации (высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации) документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии проекта конкретного бюджета требованиям бюджетного законодательства;
- периодичность проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора;
- установление параметров государственного и муниципального долга;
- установление параметров бюджетного дефицита;
- размещение свободных средств бюджета на банковских депозитах.

Анализ причин введения дифференциации бюджетных прав публично-правовых образований в зависимости от уровня дотационности

позволяет сделать следующие предположения относительно того, на решение каких задач такая дифференциация направлена:

- 1) стимулирование субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к развитию налогового потенциала и повышению качества управления общественными финансами;
- 2) снижение риска неисполнения бюджета публично-правового образования вследствие относительно низкого уровня его бюджетной обеспеченности.

Решение первой задачи обеспечивается за счет инструментов, встроенных в порядок распределения дотаций на выравнивание (к которым можно отнести неучет неналоговых доходов, использование показателей баз налогообложения с лагом в несколько лет, неполное выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и т.д.).

Решение второй задачи путем ограничения бюджетных прав высокодотационных публично-правовых образований также представляется не совсем удачным, поскольку риски неисполнения бюджета возникают не из-за уровня дотационности, а из-за бюджетной политики соответствующих властей, результаты которой отражаются в показателях долговой устойчивости.

В связи с этим, по нашему мнению, необходимо отменить дифференциацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также правил, норм и ограничений в зависимости от уровня дотационности соответствующих бюджетов.

2. Разрешение замещать дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) дополнительными нормативами отчисления от всех налогов

В соответствии со ст. 137 и 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации при составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации часть дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, а также дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) может быть полностью или частично заменена дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Возможность замены другими налогами не предусмотрена.

Такое ограничение представляется необоснованным, поскольку устанавливать единые нормативы отчислений от других налогов (прежде всего, налога на прибыль, а также налога на имущество организаций) не всегда возможно ввиду их большой территориальной неравномерности. В то же время передача этих налогов на местный уровень создавала бы

стимулы для органов местного самоуправления для привлечения высокотехнологичных производств, для которых характерны высокая стоимость имущества (высокий налог на имущество организаций), высокая рентабельность производства (высокий налог на прибыль), но низкая численность занятых (низкий НДС).

Предоставление возможности замещения части дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований любыми налогами, подлежащими зачислению в бюджет субъекта, было бы более рациональным решением указанной проблемы и способствовало большей гибкости для регионов в проведении самостоятельной бюджетной политики. При этом возможность трансфертозамещения любыми налогами не нарушает прав муниципальных образований, поскольку в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации такое замещение осуществляется только по согласованию с органами местного самоуправления.

Таким образом, на наш взгляд, субъектам Российской Федерации необходимо предоставить право замещать дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований нормативами отчислений от любых налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а не только НДС.

3. Возможность расчета субсидий из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований исходя из уровня бюджетной обеспеченности

В соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст. 142.2) из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований могут взиматься отрицательные трансферты. Критерием возможности их взимания является превышение подушевых налоговых доходов соответствующего среднего уровня в 1,3 раза. При этом не предполагается возможность учета дифференциации расходных обязательств муниципальных образований.

В то же время при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований учитывается не индекс налогового потенциала (ИНП), а уровень бюджетной обеспеченности, отличающийся от ИНП тем, что он делится на индекс бюджетных расходов (ИБР), который может сильно различаться у муниципальных образований внутри региона. В результате может сложиться ситуация, при которой муниципалитет, имеющий в силу объективных причин высокий ИБР, одновременно и попадет под отрицательный трансферт, и станет получателем выравнивающей дотации.

Для исключения такой ситуации мы предлагаем предусмотреть возможность расчета субсидий из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований, в том числе исходя из уровня их бюджетной обеспеченности. Это позволит методологически объединить механизмы распределения выравнивающих дотаций и взимания отрицательных трансфертов в общий механизм сокращения дифференциации уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Реформа бюджетного сектора

Обоснование реформы системы предоставления государственных услуг

В настоящее время Минфином РФ и отраслевыми министерствами обсуждается предложение о том, чтобы бюджетные организации максимально конкурировали с негосударственными некоммерческими и коммерческими предприятиями в поставке ряда услуг, которые традиционно предоставляются государством. В частности, это услуги образования и здравоохранения, представляющие собой частные блага с большими экстерналиями, а не общественные блага (неисключаемые и неконкурентные в потреблении). На первый взгляд в этом предложении нет серьезных противоречий с микроэкономической теорией. И мы вовсе не хотим отвергать это предложение. Частичный переход на конкурентные принципы предоставления ряда услуг, традиционно предоставляемых государством, в России оправдан и не противоречит ни базовым микроэкономическим моделям, ни мировой практике. Однако, с нашей точки зрения, это не должно иметь императивный характер и проходить в рамках массовой кампании по переводу всех услуг на конкурентные принципы в ограниченные сроки в рамках всей страны. При этом существуют серьезные опасения, что данное предложение примет характер очередной кампании, и массовая передача функции поставки данных услуг в частный сектор приведет к ухудшению качества и снижению разнообразия услуг в соответствующих сферах.

Если рассматривать проблему с точки зрения микроэкономической теории, в рамках многопериодного взаимодействия государству нежелательно иметь дело с поставщиком товаров или услуг, который максимизирует прибыль. Во-первых, у него есть сильные экономические стимулы экономить на качестве (хотя, разумеется, это могут делать и НКО, и государственная организация), если процесс мониторинга качества достаточно сложен. Во-вторых, если поставщик максимизирует прибыль, то он стремится избавиться от конкурентов, и рынок может стать олигопольным или даже монопольным, что приведет к завышению цен (примеры: образование, здравоохранение, строительство дорог).

Существование издержек меню, издержек поиска и экономической неопределенности приводит к тому, что в рамках соответствующих контрактов ценообразование происходит не по долгосрочным предельным издержкам, а по формуле «долгосрочные предельные издержки плюс наценка». С учетом того, что потребитель не может переключиться на

другого поставщика, в следующем периоде контракт может быть просто продлен по новой более высокой цене, отражающей не рост реальных издержек, а рост альтернативных издержек потребителя.

С точки зрения теории нет явных различий между коммерческой организацией и НКО как поставщиками услуг: если фирма максимизирует не прибыль, а объем производства или какой-то другой показатель, и это приведет к выбору ею неоптимальных объема или цены, то в конечном итоге она придет к банкротству независимо от целеполагания. Если этого не происходит, значит, выбор НКО совпадает с выбором коммерческой фирмы, и оба вида компаний могут сосуществовать и конкурировать.

На практике частные НКО в различных странах функционируют в сфере здравоохранения и образования наряду с коммерческими предприятиями и государственными организациями, в том числе они могут занимать средства на финансовом рынке (например, Гарвардский университет выпускает рыночные облигации, в ряде штатов США региональные правительства выпускают облигации в интересах университетов штата).

Далее приведем некоторые соображения, демонстрирующие необходимость тщательного анализа предлагаемых решений перед их практической реализацией.

1. В мире нет страны, где функции поставщиков услуг здравоохранения и образования выполняли бы в основном частные предприятия. Всегда существуют вузы, школы, больницы, организованные государством. Во многих случаях частные организации образования и здравоохранения являются некоммерческими учреждениями, т.е. не распределяют прибыль в пользу своих учредителей. Все известные «богатые» университеты и школы (Оксфорд, Гарвард, Принстон, Стэнфорд и т.д.) не ставят и не решают задачи максимизации прибыли, существуя в том числе за счет доходов от размещения средств фонда целевого капитала, пополняемого выпускниками и другими благотворителями.

По доле частных расходов на образование Россия имеет средние показатели по ОЭСР, существенно выше – у таких стран, как США, Канада, Великобритания, Корея, Япония, Чили, Израиль. Особенностью этих стран является достаточно высокая доля населения, имеющего высшее образование. Причем увеличение доли частных расходов на образование, как правило, происходит при росте государственных расходов на образование, а не при их снижении. В «социальных» странах, в первую очередь в странах ЕС, доля частных расходов существенно ниже, но ниже и доля населения с высшим образованием.

Иными словами, если основной целью является снижение расходов, то существуют два варианта решения проблемы: 1) уменьшение финан-

сирования; 2) осуществление мер по «выталкиванию» населения из высшего образования и по закрытию вузов, а не по изменению системы финансирования высшего образования.

2. Общая логика решения вопроса любым экономическим агентом, включая государство, о целесообразности организации производства товаров и услуг самим агентом или о поиске данных товаров и услуг на рынке заключается в сравнении транзакционных издержек рыночного взаимодействия с издержками организации производства своими силами (при одинаковой эффективности самого производства). Однако, когда потребителем товара или услуги является монополист (как государство, заказывающее, например, услуги образования, или добывающее предприятие, нуждающееся в услугах железной дороги, которую нужно построить до разрабатываемого месторождения), возникает проблема больших невозвратных издержек у поставщика услуги. При отказе монополиста (по любым причинам) от закупки соответствующих услуг после того, как невозвратные расходы (в основном капитальные) уже осуществлены, у поставщика возникают серьезные проблемы с дальнейшим функционированием. Частная больница, планирующая ввести новый корпус с необходимым оборудованием, при отсутствии определенности с будущим получением госзаказа (если частный спрос на соответствующие услуги недостаточен) вряд ли будет осуществлять данные инвестиции.

Аналогичная проблема, особенно в таких секторах, как образование и здравоохранение, наблюдается не только с инвестициями в основной капитал, но и с подбором и подготовкой персонала. При сокращении госзаказа (в условиях недостаточного частного спроса, а в этих отраслях с учетом больших экстерналий частный спрос всегда недостаточен, если не использовать ваучеры или другие подобные схемы) учреждение не может содержать избыточный персонал, но и не может его сократить, во-первых, без потери осуществленных издержек на его формирование и, во-вторых, без значительных дополнительных затрат на его привлечение в будущем при необходимости расширения производства.

3. Переход с госзадания на госзакупки (госзаказ) и стимулирование конкуренции в этом секторе будет сопровождаться несколькими эффектами. Во-первых, такой подход стимулирует увеличение, а не фильтрацию и уменьшение числа организаций образования. Во-вторых, использование инструмента госзакупки не подойдет в том случае, если для заказчика важна не только цена, но и многомерное качество. Иначе при формальном выполнении стандартов в выигрыше будут те, кто максимально будет экономить, предоставлять формальное образование при самых экономичных условиях (дистанционное обучение, большие аудито-

рии, дешевые профессора). Разумеется, при закупке услуг можно установить и качественно-квалификационные критерии, например, закрепить в контракте приемлемые методы обучения (скажем, запрет дистанционных форм), требования к квалификации персонала и другие определяющие качество условия. Однако оценка и контроль соответствия таким критериям затруднительны. Впрочем, эта же проблема в полной мере относится к контролю качества в государственных вузах. Таким образом, через некоторое время после введения такой системы может оказаться, что качество (особенно плохо контролируемые его параметры) сильно ухудшилось.

4. Поставка государству услуг образования и здравоохранения может быть организована либо в виде госзадания поставщикам через аукционы и конкурсы, либо децентрализованно – путем раздачи потребителям ваучеров. При этом желательно иметь много поставщиков, иначе взаимодействие с государством будет неэффективным в силу монополии поставщика, усугубляемой проблемой асимметрии информации поставщика, государства и потребителя.

5. Важным вопросом является определение начальной цены услуги (норматива финансирования оказания услуги) или проблема включения в цену инвестиционной составляющей. Особенно важно отметить, что без решения данной проблемы полноценная конкуренция между государственным и частным секторами в предоставлении услуг невозможна. Иначе этот вопрос может быть сформулирован таким образом: нужно ли включать в тарифы (нормативы, цены) что-то кроме переменных издержек? Долгосрочные предельные издержки включают издержки пользования капиталом, т.е. амортизацию инвестиций и процент. Это означает, что предприятие, не имеющее основных фондов, должно для осуществления инвестиций привлечь средства на рынке капитала. Не вполне понятно, как это может сделать некоммерческая организация (за исключением привлечения кредита, хотя и доступность банковского кредита для НКО также может быть затруднена по сравнению с коммерческой фирмой).

6. Один из возможных способов решения проблемы капитальных инвестиций в секторах образования и здравоохранения – участие государства в таких вложениях для НКО (или передача в пользу НКО такого капитала, если он уже есть) с условием перехода этого капитала в собственность государства в случае окончания функционирования частного учреждения. Тут может возникнуть много проблем, связанных с недобросовестной распродажей капитала за некоторое время до банкротства (наподобие раздачи по сговору плохих кредитов банком за месяц до отзыва лицензии), поэтому необходимо дополнительное регулирование. Если

государство будет вести себя как монополист, то цены закупки будут ниже оптимальных, более низкие, чем предельный доход государства от образования.

7. В России негосударственных школ достаточно мало, и среди них немного школ высокого качества. Негосударственных вузов достаточно много, но только немногие из них (примерно 40) являются хорошими. Причем это те вузы, репутация учредителей которых позволяет привлекать значительные финансовые ресурсы в форме целевых поступлений, а не платы студентов за обучение (при этом плата студентов за обучение практически нигде в мире, за исключением, возможно, бизнес-школ, не способна обеспечить содержание учебного заведения). Частные организации здравоохранения тоже существуют: это обычно небольшие организации, предоставляющие ограниченный набор услуг, которые трудно получить за средства обязательного медицинского страхования. Однако существуют и исключения.

Таким образом, нам представляется, что предлагаемая Минфином РФ концепция может быть скорректирована именно как «допуск частных, не бюджетных, организаций к предоставлению услуг за счет бюджетных средств», вместо таких, как «передача оказания услуг на аутсорсинг» или «замена государственного задания государственными закупками (государственным заказом)». Необходимыми условиями для допуска частных организаций к получению средств в рамках госзаказа и развития конкуренции в секторе государственных услуг мы видим следующие:

- наличие рыночного спроса на конкретный вид услуг, помимо бюджетного (решение проблемы монополиста в отрасли), справедливо в отношении медицины или транспорта, менее выражено в отношении образования или, например, публичных библиотек. Кроме того, в силу характера услуги в медицине потребитель готов сам решать проблему асимметрии информации, отслеживать качество и выбирать хороших поставщиков услуг, так как это затрагивает его здоровье, а в образовании, где, помимо асимметрии информации между покупателем и поставщиком высока асимметрия информации между купившим образовательную услугу и его будущим работодателем, риск получения некачественной услуги велик. При этом в сфере образования существует проблема фактически полного отсутствия системы государственной аккредитации вузов, которая с введением мониторинга эффективности вузов стала еще более очевидной;
- наличие достаточной емкости рынка и рыночных условий для формирования рыночного спроса, помимо бюджетного (очевидно, в географически отдаленных, малонаселенных городах и территориях

бюджет всегда будет локальным монополистом). Иными словами, на предлагаемую систему оказания бюджетных услуг можно переходить в больших городах постепенно в отношении отдельных видов услуг, но не массово по всей стране;

- наличие (или возможность наличия, т.е. отсутствие правовых или экономических барьеров) частных производителей услуг – решение проблемы монополии со стороны предложения услуг;
- жесткий контроль со стороны государственных органов (одинаковый по требованиям как для бюджетных учреждений, так и для частных поставщиков) за качеством предоставляемых услуг, объективных условий их предоставления (проблема лицензирования поставщика услуг, например, наличие у вуза достаточного аудиторного фонда, преподавателей и т.д., у частной поликлиники – необходимого набора оборудования, врачей в штате, выполнение стандартов санитарно-гигиенического состояния и т.д.).

Для реализации такой системы в России, если переходить от госзадания к госзаказу, необходимо радикально менять условия осуществления госзакупок (по отношению к данным видам услуг):

- в условиях конкурса должны выставляться детальные требования по наличию соответствующих фондов, персонала, опыта, гарантий выполнения требований и т.д.;
- конкурсный отбор должен осуществляться в зависимости от вида услуг, но не менее чем на 5, 10, 15 лет, с четко прописанными условиями лишения бюджетного финансирования в случае нарушения конкретных требований в течение данного периода и с гарантиями получателям услуг в случае нарушения поставщиком конкурсных требований и отзыва у него лицензии;
- с 2001 г. в системе высшего образования проводится конкурс по распределению контрольных цифр приема, который рассматривается как распределение госзадания, а фактически речь идет о распределении госзаказа, так как выполнение госзадания согласно Федеральному закону № 83-ФЗ должно вменяться учредителем подведомственной ему организации. При этом данный конкурс непрозрачен с точки зрения формирования контрольных цифр приема по направлениям подготовки, по критериям отбора лучших поставщиков соответствующей образовательной услуги, по территориальному распределению подготовки кадров по определенным направлениям подготовки. Кроме того, не ясно, как связаны мониторинг эффективности вузов и конкурс по распределению контрольных цифр приема, опять

же как согласованы критерии обеих процедур, а также количественные показатели подготовки кадров по конкретным направлениям их подготовки. Без уточнения всех указанных критериев, показателей и процедур распределение госзаказа между государственными и частными вузами будет иметь непрозрачный и, вполне вероятно, неэффективный характер.

Особенности реформы бюджетного сектора в РФ

В России бюджетная реформа была начата в 2010 г. с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Основные изменения, которые произошли в ходе бюджетной реформы, заключались в следующем:

1) увеличение числа организационно-правовых форм, в которых может создаваться и функционировать государственное (муниципальное) учреждение: помимо бюджетных и автономных учреждений, введено понятие «казенное учреждение»; организационно-правовая форма бюджетного учреждения приближена к организационно-правовой форме автономного учреждения;

2) бюджетное финансирование бюджетных и автономных государственных (муниципальных) учреждений стало осуществляться на основе бюджетных субсидий вместо бюджетной сметы;

3) основой для выделения бюджетной субсидии стало государственное (муниципальное) задание на реализацию государственной (муниципальной) услуги, которая определяется как механизм осуществления конституционных и законодательных гарантий в области образования, здравоохранения, культуры и т.п.;

4) финансирование казенных государственных (муниципальных) учреждений стало осуществляться по бюджетной смете, которая учитывала также необходимость реализации определенного объема государственных (муниципальных) услуг и содержания имущества данного учреждения;

5) бюджетная субсидия на реализацию государственного (муниципального) задания стала рассчитываться на основе нормативных затрат в расчете на 1 потребителя государственной (муниципальной) услуги;

6) государственное (муниципальное) задание распределяется учредителем (органом исполнительной власти, выполняющим функции учредителя) между государственными (муниципальными) учреждениями ис-

ходя из показателей качества их деятельности (оказания государственных (муниципальных) услуг), критерии качества устанавливаются учредителем (органом, выполняющим его функции);

7) учредитель (орган, выполняющий его функции) государственного (муниципального) учреждения стал устанавливать перечень государственных (муниципальных) услуг, которые должны были входить в государственное (муниципальное) задание;

8) сверх государственного (муниципального) задания бюджетные и автономные государственные (муниципальные) учреждения теперь могут оказывать платные услуги, получая внебюджетные средства и расходуя их по своему усмотрению в соответствии с уставными целями деятельности учреждения. Казенные государственные (муниципальные) учреждения могут оказывать платные услуги по разрешению учредителя (органа, выполняющего его функции), который имеет право указывать, на какие цели расходовать полученные средства, он также может изъять эти средства в бюджет.

Предполагалось, что указанная реформа позволит:

- 1) повысить экономическую самостоятельность бюджетных и автономных учреждений за счет самостоятельного расходования выделяемой субсидии на реализацию государственного (муниципального) задания, а также оказания платных услуг и получения внебюджетных средств;
- 2) повысить качество предоставления государственных (муниципальных) услуг населению, поскольку государственное (муниципальное) задание будет распределяться между государственными (муниципальными) учреждениями с учетом качественных характеристик их деятельности;
- 3) разграничить государственные (муниципальные) услуги, предоставляемые за счет бюджетных субсидий (или бюджетного финансирования) в рамках реализации государственного (муниципального) задания, и услуги, оказываемые на платной (внебюджетной) основе;
- 4) повысить конкуренцию государственных (муниципальных) учреждений за государственное (муниципальное) задание, что должно привести к повышению эффективности использования бюджетных средств.

В 2015 г., т.е. спустя 5 лет после начала бюджетной реформы, можно констатировать, что ее основные цели не достигнуты, а реализация целого ряда положений (например, принятая модель нормативного подушевого финансирования, а также предложения по ее развитию, стремле-

ние заменить госзадание госзаказом, распределяемым на конкурсной основе) могут привести к снижению, а не к повышению эффективности бюджетных расходов, к накоплению дисбаланса в развитии отраслей социальной сферы и к ухудшению качества предоставляемых государственных (муниципальных) социальных услуг (образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты).

Причины низкой эффективности бюджетной реформы, по нашему мнению, заключаются в следующем.

1. В 2014 г. на федеральном уровне автономные учреждения составляли 0,6%, на региональном и муниципальном – 9,3%. При этом доля казенных учреждений оставалась высокой: на федеральном уровне – 61%, на региональном и муниципальном уровнях – 28,3%. Этот результат был ожидаем с самого начала в связи, с одной стороны, с условиями функционирования государственных и муниципальных учреждений в отраслях социальной сферы (так, в образовании из общего числа школ почти 60% располагаются в сельской местности и являются преимущественно малокомплектными и/или малочисленными, т.е. их целесообразно было преобразовывать именно в казенные учреждения), а с другой – с приближением организационно-правовой формы бюджетного учреждения (организации) к организационно-правовой форме автономного учреждения, что делало переход в автономную форму, за редкими исключениями, нецелесообразным для вузов, крупных медицинских центров, большинства театров и музеев. В организационно-правовую форму автономного учреждения в сфере высшего образования перешли федеральные университеты в связи с законодательным требованием, а также университеты, которые участвуют в Программе «5-100».

2. Органы исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях ограничивают экономическую самостоятельность государственных и муниципальных учреждений (организаций). Объем финансовой отчетности растет, а любые самостоятельные организационно-финансовые шаги требуют стольких обоснований и согласований, что только немногие учреждения (организации) решаются на их осуществление, особенно если это школы, детские дошкольные образовательные учреждения (организации), поликлиники или небольшие библиотеки. Проведенное РАНХиГС в 2015 г. социологическое исследование по реализации Закона № 83-ФЗ показало, что основным препятствием для повышения экономической самостоятельности является резко выросшее количество проверок финансово-хозяйственной деятельности учреждений (организаций). Кроме того, для государственных и муниципальных учреждений основной целью их деятельности является выпол-

нение государственного задания (или госзаказа), а не получение внебюджетных средств. Особенно это актуально для дотационных регионов, где население не в состоянии оплачивать дополнительные образовательные или медицинские услуги (так, в бюджетах государственных больниц Республики Бурятия внебюджетные доходы не превышают 1–2%, а в Москве могут составлять 50% и выше).

3. Перечень государственных (муниципальных) услуг существенно различается по субъектам Российской Федерации, что обусловлено различиями в их социально-экономическом положении, разными трактовками социальных гарантий (особенно это характерно для систем здравоохранения и культуры), а также наличием регионально-национального компонента в образовательных стандартах и обязательных 10 часов на внеурочные дополнительные занятия в школьном образовании. Попытки создать единый реестр государственных и муниципальных услуг для единообразного установления госзадания (муниципального задания) приводят к тому, что внебюджетная деятельность государственных (муниципальных) учреждений (организаций) либо сильно ограничивается, либо, напротив, может серьезно расширяться, что приведет к негативным последствиям, особенно в дотационных и высокодотационных регионах России.

4. В реализации бюджетной реформы делаются настойчивые попытки чисто бухгалтерской экономии на социальных услугах (образование, здравоохранение, культура), в результате чего долговременная эффективность приносится в жертву текущим потребностям. Например, стремление отказаться от содержания государственного (муниципального) имущества в «спящем режиме» может привести к его утрате или к выведению из системы образования, а когда вырастут контингенты учащихся школ, то придется организовывать занятия в 2 или 3 смены. Такой подход уже был реализован по детским дошкольным учреждениям, что в настоящее время привело к очередям в детские сады, к неформальным платежам за прием ребенка в дошкольные образовательные организации, к социальному недовольству и растущим бюджетным расходам на решение указанной проблемы.

Проблемы реформы бюджетного сектора в образовании

Таким образом, как видно из проведенного анализа, бюджетная реформа реализовалась за 5 лет крайне ограниченно. На федеральном уровне бюджетные учреждения практически не были преобразованы в автономные учреждения, напротив, в отраслях социальной сферы многие бюджетные учреждения стали казенными. Те учреждения, которые перешли в ОФП автономного учреждения, как правило, сделали это в связи с

законодательными требованиями, как, например, федеральные университеты или университеты, которые вошли в число тех, кто претендует на попадание в топ-100 мировых университетских рейтингов.

Заметного расширения экономической самостоятельности государственных (муниципальных) учреждений (организаций) не произошло, что во многом связано с усилением контроля за их деятельностью, поэтому учреждения (организации) в образовании, за исключением вузов, практически не зарабатывают внебюджетных средств. В здравоохранении наибольшие объемы внебюджетных доходов получают прежде всего высокотехнологичные медицинские центры, находящиеся в крупных городах.

Анализ широкого набора предложений по повышению эффективности реформы бюджетных учреждений позволяет их систематизировать по группам.

1. Постоянно вносится предложение передать все вузы в ведение Минобрнауки России, это, как представляется, в частности, Минфину, позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств. В значительной степени это связано с принятой моделью нормативного подушевого финансирования и с ее реализацией Минобрнауки (см. ниже). Вместе с тем такие предложения делались неоднократно, более того, в 2003 г. была осуществлена попытка передать все вузы (кроме военных) в ведение Рособразования (ликвидировано в 2010 г.), которая окончилась неудачей, несмотря на предпринятые усилия. Дело в том, что подготовка, например, летного состава гражданских летных судов регулируется в значительной степени требованиями ИКАО, контроль за выполнением которых международными соглашениями возложен на Росавиацию. Требования по подготовке судоводителей морских и речных судов должно контролировать Федеральное агентство морского и речного транспорта, а передача этих полномочий и изменение данного положения возможны только с согласия иностранных государств, в чьих водах Россия осуществляет морские и речные перевозки как пассажиров, так и грузов. Не менее проблематичной является и передача в ведение Минобрнауки медицинских вузов, поскольку в состав ряда из них входят крупнейшие в России клиники Минздрава, а также вузов культуры (театральных, кинематографических и т.п.), так как, например, консерватории осуществляют концертную деятельность, которая находится в ведении Минкультуры. Большие проблемы такая передача может создать и для вузов при правительстве Российской Федерации, а также для вузов других ФОИВ, поскольку это затруднит для них выдачу в том числе государственного задания на научные исследования и приемку отчетов по сделанной работе.

Пример возможных последствий передачи вузов в ведение Минобрнауки России: лишение РАНХиГС статуса ГРБС

РАНХиГС при Президенте РФ – крупнейшее многофункциональное наиболее значимое федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования, имеющее в своей структуре 63 филиала, расположенных практически во всех регионах Российской Федерации.

Задачи и основные направления деятельности, установленные для академии Правительством Российской Федерации, и включающие в том числе комплексное экспертное и научное обеспечение деятельности администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации путем подготовки рекомендаций и предложений по приоритетным вопросам развития российского общества, социально-экономической политики и экономических реформ, а также проведение исследований, выполнение работ и оказание услуг по заданиям администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, явились одним из оснований для придания ей статуса главного распорядителя бюджетных средств (далее – ГРБС).

Присвоение статуса ГРБС расширило бюджетные полномочия академии по планированию расходов на соответствующий год, по распределению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств по ее структурным подразделениям и филиалам, по их более гибкому исполнению, обеспечению результативности, адресности и целевому характеру использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ей государственным заданием, бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств.

Лишение академии статуса ГРБС и включение ее в число подведомственных образовательных учреждений какого-либо федерального органа исполнительной власти означает, что в рамках формирования проекта бюджета на соответствующий год это ограничивает возможности обращения академии по вопросам увеличения бюджетных ассигнований непосредственно в Правительство Российской Федерации, осуществляющее функции ее учредителя от имени Российской Федерации (минуя соответствующий федеральный орган исполнительной власти), для решения поставленных перед ней задач.

2. Одним из предложений по дальнейшему реформированию отраслей социальной сферы является создание в школьном образовании центров

коллективного пользования (чтобы школьники имели доступ к современному учебному оборудованию, программному обеспечению, библиотечным фондам, образовательным технологиям), что, в принципе, позволяет концентрировать ресурсы (кадровые, материально-технические, информационные, финансовые) и, соответственно, повышать эффективность их использования. Вместе с тем эта мера во многом уже реализована, поскольку такие ресурсные центры начали создаваться в рамках второго образовательного займа Всемирного банка (с 2000 г.) в Республике Чувашия, в Самарской, Воронежской и Ярославской областях. Причем они создавались не только в сфере общего образования, но и в системе начального профессионального образования (ныне вошла в систему среднего профессионального образования), а затем этот опыт был распространен на другие российские регионы. В то же время функционирование указанных центров коллективного пользования плохо вписывается в действующую нормативно-правовую базу и особенно в реализуемую модель нормативного подушевого финансирования. Действительно, государственное (муниципальное) задание в школьном образовании – это число обученных учащихся по программам начального, основного или среднего (полного) общего образования. Но центр коллективного пользования не реализует указанных программ, поэтому ему сложно дать государственное (муниципальное) задание, он должен получать финансирование путем передачи ему части (частей) нормативов подушевого финансирования (НПФ), которые получают школы за каждого учащегося. Однако никаких механизмов определения указанной части (частей) НПФ и передачи их другому учреждению (организации) до сих пор не предложено, вопросы сетевого обеспечения реализации образовательных программ (а также, видимо, и оказания медицинской помощи) проработаны весьма слабо (в образовании они достаточно формально отражены в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ).

Это же замечание касается сетевых программ в высшем образовании и программ академической мобильности.

3. Для повышения эффективности бюджетных расходов при дальнейшем проведении бюджетной реформы предлагается передать в субъекты Российской Федерации и муниципальные образования дошкольные и общеобразовательные учреждения (организации), которые ныне функционируют на федеральном уровне в связи с наведением порядка в разграничении полномочий между Федерацией, ее субъектами и местными образованиями. Данный вопрос также ставился неоднократно. Однако указанные учреждения (организации) сохраняются на федеральном уровне, поскольку это, как правило, экспериментальные организации, входящие в

систему Российской академии образования: в них отрабатываются новые содержание, методики и технологии образования.

4. Для оптимизации численности учителей (соответственно, для повышения эффективности бюджетных расходов) предлагается проработать вопрос об организации преподавательской деятельности учителей-предметников по графику в нескольких школах, расположенных в пределах одного муниципального образования (или в смежных муниципальных образованиях). Однако эффективный контракт вводился, помимо всего прочего, и для того, чтобы педагоги не преподавали в разных школах, кроме того, практически все учителя-предметники работают на 1,5–2 ставки, так что времени на преподавание «по графику» в других школах у них не остается. Если же такая возможность у учителя имеется, а в близлежащих школах есть потребность в соответствующих учителях-предметниках (вакансии), то он ее реализует. То же самое можно отнести и к врачам-специалистам, к другому медицинскому персоналу.

5. Для повышения экономической самостоятельности в рамках дальнейшего проведения бюджетной реформы предлагается преобразовать автономные и часть бюджетных учреждений в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (Г(М)АНО), оказывающие услуги только на конкурентной основе (наряду с негосударственными организациями), что позволит:

а) создать условия для оказания государственных (муниципальных) услуг на конкурентной основе;

б) отказаться от излишнего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью;

в) сократить бюджетные расходы на содержание государственных (муниципальных) учреждений.

Точно такая же аргументация сопровождала разработку Закона «Об автономных организациях». Предполагалось, что автономные учреждения получат большую экономическую самостоятельность, будут конкурировать с частными организациями и т.п. Однако, как было отмечено выше, в 2014 г. на федеральном уровне только 0,6% государственных учреждений перешли в АУ, т.е. захотели получить большую экономическую самостоятельность. От создания еще одной организационно-правовой формы – Г(М)АНО – вряд ли что-то изменится. Заметим, кстати, что вопрос создания Г(М)АНО прорабатывался в 2001–2003 гг. и был решен отрицательно. Кроме того, в настоящее время распределение государственного задания (контрольных цифр приема) между государственными

и частными вузами уже производится на конкурсной (конкурентной) основе¹, что показывает ненужность введения еще одной ОФП.

6. Предлагаются включение в нормативные затраты на содержание имущества только затрат на имущество, используемое для выполнения государственного (муниципального) задания, а также отказ от содержания имущества в «спящем режиме» (10% расходов на электричество, 50% – на тепловую энергию) и отказ от предоставления имущества в оперативное управление, замена его на договор аренды (в том числе по льготной ставке) либо на договор безвозмездного пользования.

Включение в нормативные затраты на содержание имущества только затрат на имущество, используемое для выполнения государственного (муниципального) задания, а также отказ от содержания имущества в «спящем режиме» порождают целый ряд проблем, негативных последствий и рисков, среди которых:

- предложение замены оперативного управления на договор аренды связано с тем, что взимание с государственных учреждений арендной платы за использование государственного имущества на цели, не связанные с реализацией государственного задания, не согласуются с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 296) в части передачи этого имущества государственным учреждениям в оперативное управление, которое не предполагает каких-либо возмездных отношений. В этом контексте не ясно предложение о замене на договор безвозмездного пользования предоставления имущества государственных и муниципальных учреждений в оперативное управление;
- переход на договор аренды всех без исключения государственных и муниципальных учреждений может привести к тому, что либо учреждение будет выделять учреждению бюджетные средства на покрытие соответствующих расходов, как это сейчас происходит с уплатой земельного налога (это имеет смысл как межбюджетный трансферт), либо положение подавляющего большинства государственных и муниципальных учреждений (детских дошкольных образовательных организаций, общеобразовательных школ, библиотек, государственных и муниципальных поликлиник и т.п.) значительно ухудшится. Тем более что в настоящее время оплата труда (с начислениями) в бюджете указанных учреждений (организаций) составляет от 70 до 95%. Повышение же платы за дополнительные платные услуги в

¹ Реально – на псевдоконкурентной основе.

- школах, даже при льготных ставках аренды, серьезно ограничит доступ к этим услугам детей из малообеспеченных семей;
- отказ от содержания имущества в «спящем режиме», помимо того что было отмечено выше, скорее всего, приведет к его разрушению или к созданию ситуаций повышенного риска для остального имущества государственных учреждений (организаций), а именно риска пожара, криминального использования, обрушения конструкций и т.п. Кроме того, для нормального функционирования любого учреждения (организации) необходимо наличие некоторого избытка имущества (в частности, площадей) для гибкого реагирования на изменяющиеся условия его деятельности (например, в вузах – на увеличение численности иностранных студентов, в здравоохранении – в случае повышенного числа заболевших или пострадавших при эпидемии, землетрясении, наводнении и т.д.);
 - изъятие имущества, переданного государственным учреждениям (организациям) в оперативное управление, ограничено рядом условий. В частности, может быть изъято неиспользуемое имущество, имущество, используемое не по назначению, или излишнее имущество. По каждому из этих условий изъятия имущества должно приниматься соответствующее решение и проводиться необходимая процедура изъятия (порядок этих действий в настоящее время не разработан). Кроме того, сами эти действия потребуют значительного времени и дополнительных затрат бюджетных средств, в том числе для дальнейшего содержания указанного имущества вне учреждений (организаций).

Соответственно, включение в нормативные затраты на содержание имущества только затрат на имущество, используемое для выполнения государственного (муниципального) задания, не может быть реализовано без существенного ухудшения условий функционирования государственных (муниципальных) учреждений (организаций), что приведет к снижению качества предоставляемых населению государственных (муниципальных) услуг и снижению доступности этих услуг для социально уязвимых групп населения.

Что касается бюджетных расходов на эксплуатацию зданий и сооружений, а также налогов, то они, как правило, представляют собой постоянные расходы (например, земельный налог), которые не зависят от численности учащащихся, пациентов или посетителей музеев (театров), тем более что в сфере культуры население частично оплачивает предоставление

соответствующих услуг. Более того, вычленив из эксплуатационных расходов расходы на бюджетный и внебюджетный контингенты может оказаться достаточно сложной задачей. Помимо этого, спорной является позиция, когда государство отказывается в дотировании соответствующих услуг платным пациентам государственных (муниципальных) больниц или студентам государственных вузов, многие из которых могли бы учиться на бюджетных местах, но предпочли платить за образование более высокого качества (в частности, Минобрнауки требует, чтобы стоимость платного обучения в государственных вузах была не ниже установленного норматива подушевого финансирования). Опять же за высшее образование нередко платят студенты из малообеспеченных семей, чьи дети учились в государственных или муниципальных школах с невысоким уровнем преподавания (сельские школы или школы малых городов, отдаленных территорий). Требование Минобрнауки, согласно которому плата за обучение должна быть не ниже норматива подушевого финансирования, приводит к тому, что платные студенты нередко вынуждены выбирать заочную форму обучения, норматив по которой составляет всего 10% от норматива подушевого финансирования очного обучения (при этом вуз может устанавливать плату за обучение в 2 или 3 раза выше норматива), или частные вузы, где плата за обучение ниже платы в государственных вузах. Оба указанных выбора ведут к снижению качества высшего образования.

В соответствии с письмом Министерства финансов Российской Федерации от 18 мая 2015 г. № 02 01 09/28324 нормативные затраты на оказание государственной услуги не могут приводить к превышению объема бюджетных ассигнований, предусмотренных законом о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

Потребность вузов в бюджетных ассигнованиях на финансовое обеспечение государственного задания, рассчитанная по нормативам на оказание государственных услуг, как правило, превышала выделенные бюджетные ассигнования, что потребовало применения коэффициентов выравнивания, т.е. учета условий деятельности вузов. При применении указанных коэффициентов нормативный подушевой подход ограничивается рамками одного конкретного региона.

Идея разработки обоснованных нормативов предоставления социальных услуг в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры выдвигалась неоднократно с начала 1990-х годов. Однако не было осуществлено ни одной успешной попытки ее комплексной реализации. Внешне идея смотрится вполне заманчиво: надо разработать нормативы обеспечения различных групп населения набором услуг,

предоставляемых учреждениями социальной сферы, затем рассчитать необходимый объем финансирования. Исходя из этого, можно либо доводить это финансирование до соответствующих учреждений, либо закупать услуги на рынке услуг, запустив механизм конкуренции. В настоящее время эти идеи лежат в основе реформирования механизмов финансирования образования и здравоохранения, в частности, для этого формируются нормативы финансирования госзадания – контрольные цифры приема, разрабатывается перечень госгарантий в сфере медицинского и лекарственного обеспечения и т.д.

На наш взгляд, эти идеи являются нереализуемыми в чистом виде, любые нормативы обеспечения населения услугами или нормативы финансирования подобных услуг (что на самом деле почти одно и то же) могут использоваться только как вспомогательный инструмент планирования и бюджетирования. Это обусловлено по крайней мере двумя соображениями.

Во-первых, эти услуги являются «доверительными» (*credence goods*) и сильно дифференцированными. Это крайне затрудняет как процесс нормирования, так и процесс расчета стоимости услуги. Утверждать, что каждому потребителю гарантируется предоставление услуги определенного объема и определенного качества, в таком случае просто невозможно. Каждый конкретный врач или преподаватель предоставляет некоторую услугу, обладающую множеством конкретных характеристик, в большинстве случаев крайне трудно сопоставимых с услугами другого преподавателя или врача.

Во-вторых, государство вследствие колебаний доходов бюджета в результате деловых циклов или изменения условий внешней торговли не может гарантировать предоставление социальных услуг в постоянном количестве независимо от наличия бюджетных средств в каждый конкретный год. В результате могут наблюдаться значительные колебания как расходов на социальные услуги, так и объемов их предоставления в различные годы. Основной способ разрешения противоречия между «гарантиями» со стороны государства потребителям услуг и колеблющимся объемом финансирования заключается в рациировании количества предоставляемых конкретному потребителю услуг с помощью установления очереди (в здравоохранении, культуре) и в недофинансировании тех расходов бюджетных учреждений, которые могут быть отложены на будущее: ремонты, капитальное строительство и т.д. (в образовании, здравоохранении и др.), что снижает качество предоставления услуг. Иными словами, любые гарантии государства по предоставлению социальных услуг и нормативы их финансирования не могут быть жесткими и должны ежегодно пересматриваться. В противном случае они не могут

быть выполнены при конъюнктурном снижении доходов бюджета. Однако с политической точки зрения такой подход вряд ли реализуем. Другой способ использования нормативов, учитывающий отмеченные противоречия, заключается в установлении минимальных социальных гарантий, которые могут быть выполнены при любой величине доходов бюджета. Частным случаем такого подхода является предлагаемый нами учет в нормативах финансирования в образовании только переменных затрат (заработная плата, стипендии и т.д.).

7. Для повышения эффективности бюджетных расходов постоянно предлагается развивать конкуренцию государственных учреждений (организаций) между собой и негосударственными (частными) учреждениями, а в качестве механизма развития конкуренции рассматривается переход на нормативное подушевое финансирование (финансирование на основе нормативных затрат в расчете на одного потребителя государственной услуги). В связи с этим предлагается перейти от финансирования по индивидуальному нормативным затратам к единым групповым базовым нормативам (с учетом региональной и отраслевой специфики)². Для привлечения частных поставщиков государственных услуг предлагается обеспечить учет в нормативах затрат полной себестоимости оказания услуг. Это предложение вызывает целый ряд вопросов. Прежде всего, что понимается под полной себестоимостью оказания услуг и почему эту полную себестоимость надо учитывать для привлечения частных поставщиков? Получается, что при отсутствии частных поставщиков реализацию государственных услуг можно финансировать без учета в нормативах подушевого финансирования полной себестоимости затрат. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 в нормативные затраты на оказание государственной услуги входят в том числе затраты на приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, потребляемого в процессе оказания услуги. Кроме этого, видимо, под полной себестоимостью понимается включение в указанные затраты инвестиционной составляющей. Однако в этом случае государственные учреждения (организации) попадают в разные условия функционирования, поскольку их имущественные комплексы формировались в разное время, различны по составу, и включение инвестиционной составляющей в нормативные затраты не только не выровняет, а, напротив, создаст неравные условия для конкуренции как внутри государственного сектора, так и между государственными и частными учреждениями (организациями).

² С 2015 г. на эту систему уже переведены студенты первых курсов высшего образования.

Полная себестоимость во многом зависит от уровня заработной платы работников государственных учреждений (организаций). В случае федеральных государственных учреждений (организаций) заработная плата их работников сильно различается по регионам России, а учет региональной специфики по оплате труда при определении нормативных затрат до сих пор понимался только как учет региональных коэффициентов по заработной плате, предусмотренных для регионов Крайнего Севера и Дальнего Востока (региональные коэффициенты и северные надбавки, предусмотренные законодательством Российской Федерации). С 2016 г. Минобрнауки ввело коэффициенты для корректировки различий в уровнях средней заработной платы в субъектах Российской Федерации. Однако даже при наличии таких коэффициентов при переходе к единым (групповым) нормативам многие вузы Москвы и Санкт-Петербурга будут поставлены в худшие условия по сравнению с большинством вузов Тверской или Псковской области.

8. В настоящее время предлагаемый подход к конкурентности оказания услуг и задание единых (групповых) нормативов не учитывает такого немаловажного фактора, как качество оказываемой услуги. Между тем, например, в вузах качество образовательной услуги различается не только по линии «бакалавриат – магистратура», но и по линии групп вузов. Так, по высокому качеству экономических и управленческих программ бакалавриата и магистратуры в России могут конкурировать всего 10, от силы 15 вузов, в то время как указанные программы реализуют более 100 вузов. В 2016 г. Минобрнауки предусмотрело корректирующие коэффициенты, которые до некоторой степени должны учесть качество образования, предоставляемого вузами (средний балл ЕГЭ, объем доходов от научных исследований на 1 научно-педагогического работника, публикационная активность). Однако полностью учесть данные различия указанные коэффициенты не позволяют.

9. Три стоимостные группы нормативных затрат в расчете на 1 бюджетного студента, а также набор корректирующих коэффициентов были разработаны и утверждены Минобрнауки России 6 августа 2015 г. («Перечень и состав стоимостных групп специальностей и направлений подготовки по государственным услугам по реализации основных профессиональных образовательных программ высшего образования – программ бакалавриата, специалитета, магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуре, ассистентуре-стажировки и программ послевузовского профессионального образования в интернатуре, подготовки научных кадров в докторантуре, итоговых значениях и величине составляющих базовых нормативных затрат по государственным услугам по стоимостным группам специальностей и

направлений подготовки, отраслевых и территориальных коэффициентах при формировании обоснований бюджетных ассигнований в рамках подготовки проекта федерального бюджета на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг.») и основывался на Законе о федеральном бюджете № 384-ФЗ.

10. Применение коэффициента платной деятельности при расчете налога на имущество.

Применение коэффициента платной деятельности при расчете объема бюджетных ассигнований, направляемых на оплату налога на имущество организаций, ведет к повышению стоимости обучения студентов с полным возмещением затрат (обучающихся на платной основе). Повышение стоимости обучения в условиях нестабильной экономической ситуации может привести к снижению набора обучающихся. Ряду вузов, обладающих большой материальной базой, но проводящих обучение по непопулярным на рынке платных образовательных услуг специальностям, выгоднее будет вовсе отказаться от платной образовательной деятельности.

К изложенному выше необходимо добавить, что снижение объема средств, полученных от приносящей доход деятельности, и дополнительная нагрузка на эти средства в виде уплаты налога на федеральное имущество, находящееся в оперативном управлении учебных заведений, делают невозможным выполнение майских указов президента, особенно совершенствование системы оплаты труда в рамках Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597.

11. Предоставление мест в общежитиях для обучающихся.

В соответствии со ст. 39 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ необходимо предоставлять каждому нуждающемуся студенту жилое помещение в общежитии при наличии у вуза специализированного жилого фонда.

В размер платы, взимаемой с обучающихся за жилое помещение, не должны включаться затраты на содержание и ремонт жилых помещений, к которым относятся, например:

- обеспечение готовности внутридомовых инженерных систем электроснабжения и электрического оборудования, входящих в состав общего имущества, к предоставлению коммунальной услуги электроснабжения;
- поддержание помещений, входящих в состав общего имущества, в состоянии, обеспечивающем установленные законодательством Российской Федерации температуру и влажность в таких помещениях;
- уборка и санитарно-гигиеническая очистка помещений общего пользования;

- сбор и вывоз твердых и жидких бытовых отходов;
- соблюдение мер пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности;
- проведение обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, включенных в утвержденный в установленном законодательством Российской Федерации порядке перечень мероприятий;
- обеспечение установки и ввода в эксплуатацию коллективных (общедомовых) приборов учета холодной и горячей воды, тепловой и электрической энергии, природного газа, а также их надлежащей эксплуатации (осмотры, техническое обслуживание, поверка приборов учета и т.д.).

Предоставление общежития не выделено в отдельную государственную услугу. Это является мерой социальной поддержки обучающихся.

Финансовое обеспечение должно осуществляться в рамках финансового обеспечения выполнения государственного задания (письмо Минобрнауки России от 2 октября 2013 г. № ВК 573/09). Однако в нормативах на оказание государственной услуги не предусмотрены затраты на содержание общежитий. Иными словами, если рассчитанная по нормативам бюджетная субсидия на выполнение госзадания не оставляет резерва средств (реальные расходы на услуги, финансирование которых предусмотрено нормативами, равны или выше этих нормативов), то образовательные учреждения вынуждены содержать общежития за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности.

12. Необходимость выделения стипендий из целевых субсидий.

В рамках субсидии бюджетным учреждениям на иные цели из года в год секвестрируются стипендии, несмотря на то что являются расходными обязательствами Российской Федерации.

В соответствии с решениями по расходам, подлежащим финансированию, в 2016 г. с учетом п. 1 Поручения председателя правительства РФ от 25 декабря 2015 г. № ДМ-П13-8741ДСП наряду со средствами на капитальный ремонт федерального имущества и средствами на приобретение (изготовление), техническое перевооружение, расширение и дооборудование федерального имущества на 10% секвестрировано и стипендиальное обеспечение обучающихся.

13. Социальное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Социальное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в образовательных учреждениях выс-

шого образования, осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ и является нормативным обязательством Российской Федерации. Тем не менее это направление расходов также секвестрировано в соответствии с решением по расходам, подлежащим финансированию в 2016 г., с учетом п. 1 Поручения председателя правительства РФ от 25 декабря 2015 г. № ДМ-П13-8741ДСП. Недостаток средств вузам придется компенсировать за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, оставшихся после налогообложения.

Предложения по развитию бюджетной реформы, как правило, представляют собой старые идеи, которые уже были неоднократно отвергнуты как неэффективные. Что касается привлечения частных учреждений (организаций) для оказания государственных (муниципальных) услуг (реализации государственного (муниципального) задания), повышения со стороны частного сектора конкуренции государственным (муниципальным) учреждениям (организациям), то либо предлагаемые меры, как правило, создают эту конкуренцию достаточно искусственным образом, либо в результате положение многих ведущих государственных (муниципальных) учреждений может ухудшиться, при этом снизится качество образовательных и медицинских услуг, а также услуг культуры.

На сегодняшний момент отсутствует четкое представление о пореформенном состоянии бюджетного сектора, так как реформа не завершена и уже обнаружила описанные выше проблемы. Сформулируем их еще раз.

С одной стороны, финансовые обязательства государства по отношению к государственным и муниципальным учреждениям постоянно сокращаются в результате следующих уже принятых или планируемых к реализации мер:

- введение конкурентных принципов распределения задания между Г(М)У предполагает возможность неполной загрузки, а следовательно, и недофинансирования части учреждений;
- расширение практики привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных услуг еще более обострит проблему недофинансирования бюджетной сети, так как при неизменном бюджете привлечение частных поставщиков может быть достигнуто лишь за счет снижения финансирования Г(М)У;
- включение в нормативы затрат на оказание госуслуг части затрат на содержание имущества и планируемый с 2019 г. полный отказ от содержания имущества Г(М)У, не используемого для выполнения задания, означает, что при сокращении объемов задания у учреждения

может не оказаться источника для покрытия расходов на поддержание имущества в надлежащем состоянии, это может привести к его обветшанию и созданию рисков пожара, обрушения конструкций и т.п.;

- планируемый Минфином отказ от предоставления Г(М)У имущества в оперативное управление с заменой его на договор аренды или безвозмездного пользования при одновременном отказе от покрытия из бюджета затрат на уплату арендных платежей на имущество, не используемое для выполнения госзадания, еще более ухудшит финансовое положение учреждений, если простой имущества обусловлен снижением объемов задания.

Постоянно сокращая уровень гарантий загрузки мощностей для Г(М)У, государство вместе с тем не желает отказываться от своих прав как учредителя. Это выражается в следующем:

- для бюджетного и автономного учреждений не отменена обязанность выполнять государственное (муниципальное) задание по ценам (нормативам), установленным учредителем в одностороннем порядке, что несовместимо с хозяйственной самостоятельностью Г(М)У;
- объявленный в 2016 г. переход к расчету объема финансового обеспечения выполнения государственного задания на основе нормативных затрат на оказание государственных услуг в действительности оказывается просто видимостью, поскольку рассчитанный на основе нормативных затрат объем финансирования не может превышать «бюджетные ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете на указанные цели». Таким образом, государство сохраняет за собой возможность финансировать выполнение обязательного для Г(М)У задания в объеме ниже утвержденных им самим нормативных затрат на его выполнение.

Таким образом, необходим радикальный пересмотр принципов построения взаимоотношений государства с созданными им учреждениями (организациями) в целях обеспечения симметрии прав и обязанностей государства в отношении Г(М)У.

Обязательным предварительным условием проведения любых дальнейших реформ в бюджетном секторе должно быть определение необходимого и достаточного объема этого сектора. При этом нельзя ориентироваться только на возможность размещения заказа на оказание соответствующих государственных услуг в частном секторе. Необходимо учитывать проблему невозвратных издержек в условиях монополии, а также необходимость поддержания определенных структуры и качества

услуг. В частности, закупка образовательных услуг на рынке, минимизируя их стоимость, не гарантирует сохранение ведущих вузов и не обеспечивает потребность в профессиональной подготовке по непопулярным специальностям, которые будут востребованы в средне- и долгосрочной перспективе;

- финансирование тех учреждений, необходимость сохранения которых будет признана безотносительно к возможности замещения предоставляемых ими услуг услугами частного сектора, не должно зависеть от рыночной конъюнктуры. Это означает их финансирование на внеконкурентных принципах, что, однако, не исключает оценки результатов их деятельности (в том числе с учетом потребительского спроса на их услуги) и возможности принятия административных решений относительно целесообразности продолжения их функционирования.

В случае принятия решения о целесообразности сохранения того или иного учреждения в бюджетном секторе ему должны быть гарантированы:

- полная загрузка, т.е. установление объемных показателей задания на оказание услуг на уровне, соответствующем потенциалу Г(М)У;
- полное покрытие из бюджета затрат на содержание имущества безотносительно к его использованию для выполнения государственного задания (что не исключает возможности изъятия неиспользуемого имущества из оперативного управления Г(М)У по решению его учредителя и не исключает возможности снижения объемов финансирования бюджетной сети в условиях ухудшения экономической конъюнктуры).

Относительно тех услуг, для оказания которых сохранение бюджетной сети в существующем объеме не будет признано обязательным в силу наличия развитого частного сектора, готового оказывать услуги по приемлемым для бюджета ценам, или высокого уровня конкуренции между государственными учреждениями, возможны сокращение объема госзадания с заменой его конкурентными принципами распределения бюджетных ассигнований, а также ликвидация или приватизация части государственных учреждений. Под приватизацией Г(М)У понимается такая форма их преобразования (не допускаемая действующим законодательством), при которой организация, возникающая на месте Г(М)У, продолжает деятельность в соответствующей сфере, однако государство снимает с себя любые обязательства по финансированию этой деятельности в прямой или косвенной форме (включая предоставление государственного имущества в аренду на безвозмездной основе или по льготным ставкам) и отказывается от права навязывать созданной на месте Г(М)У

организации выполнение государственного задания. Полная ликвидация бюджетной сети возможна, например, в сфере надомного социального обслуживания, поскольку отсутствие необходимости в стартовых капиталовложениях и даже в значимых расходах на аренду помещения создает предпосылки для высокой конкуренции на этом рынке. В большинстве традиционных отраслей бюджетная сеть должна быть сохранена, однако может быть сокращена при высоком уровне конкуренции на рынке соответствующих услуг. В частности, сокращение бюджетной сети возможно применительно к вузам, не обслуживающим потребность экономики в непопулярных профессиях; частные медицинские организации уже сегодня имеют высокую долю среди поставщиков некоторых видов услуг по ОМС (например, гемодиализа, стоматологии).

Согласно демографическому прогнозу, численность студентов вузов будет сокращаться вплоть до 2021 г., потом начнется ее незначительный рост. Вместе с тем численность студентов, которые обучаются на бюджетной основе, уже в 2014 г. сократилась ниже законодательно установленной нормы, согласно которой указанная численность не может быть ниже 800 человек на 10 000 человек населения Российской Федерации в возрасте 17–30 лет (п. 2 ст. 100 Закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ). В 2015 г. Минобрнауки увеличило бюджетный прием с тем, чтобы выполнить данную норму. Вслед за сокращением численности студентов снижается и число государственных и муниципальных вузов: с 662 в 2009/2010 учебном году до 548 в 2014/2015 учебном году. К 2020 г., согласно ГП РО, число государственных и муниципальных вузов должно составить 500 ед. Однако основным механизмом сокращения числа государственных и муниципальных вузов является присоединение слабых вузов к сильным (или к более сильным). Закрываются частные вузы и филиалы государственных и частных вузов. Частные вузы открываются вновь, при том что численность студентов в них падает (в 2010/2011 учебном году насчитывалось 462 частных вуза, к 2013/2014 учебному году – 391 частный вуз, а в 2014/2015 учебном году – уже 402 частных вуза). Соответственно, не совсем ясно, зачем приватизировать государственные (муниципальные) высшие учебные заведения. Тем более что критерии эффективности (и, следовательно, неэффективности) вузов являются весьма спорными. Кроме того, принятию решения о приватизации должен предшествовать не только расчет финансовых последствий данной меры, но и анализ социальных рисков, с нею связанных.

Для системы высшего образования значимым является не закрытие вуза, а закрытие того или иного направления подготовки в силу того, что

эти направления подготовки не пользуются спросом у населения (в частности, некоторые инженерные и естественнонаучные направления). На них поступают достаточно слабые абитуриенты (судя по баллам ЕГЭ) только для того, чтобы поступить на бюджетные места и не платить за обучение. Нередко это дети из малообеспеченных семей. При этом, будучи мотивированными лишь на получение какого-то высшего образования, они не восполняют пробелов в знаниях и не получают те знания, которые сделают их квалифицированными специалистами. Между тем затраты на их обучение из-за того, что вуз часто не может набрать на бюджетные места даже учебную группу в 25 человек, значительно превышают расходы на направления подготовки, которые пользуются повышенным спросом (гуманитарные, экономика и управление, образование и педагогика, здравоохранение). В связи с этим данные направления подготовки или специальности закрываются в силу их экономической неэффективности без учета того, нужны ли кадры по данному направлению подготовки или специальности для нормального развития экономики. Между тем восстановление подготовки по указанным специальностям или направлениям подготовки может потребовать повышенных бюджетных расходов (обучение преподавателей в зарубежных университетах или приглашение иностранных профессоров, поскольку в России соответствующие преподавательские кадры будут потеряны, создание на новой основе материально-технической базы, подготовка новых учебников и учебных пособий и др.). В то же время дальнейшая подготовка слабых и немотивированных специалистов чревата не только тем, что большинство из них будут работать не по специальности, но и тем, что меньшинство будут работать по специальности, имея низкий уровень компетентности, что может приводить к техногенным катастрофам. Соответственно, с учетом всех рисков и последствий закрытия важных для страны специальностей и направлений подготовки необходимо создать систему стимулов для привлечения сильных абитуриентов на эти специальности. При этом следует определять потребность в данных специалистах на длительную перспективу.

Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара с 1996 года издается серия “Научные труды”. К настоящему времени в этой серии вышло в свет более 160 работ.

**Последние опубликованные работы
в серии “Научные труды”**

№ 169Р А. Дерюгин и др. *Промышленная политика России в современных условиях.* 2016.

№ 168Р Е. Горюнов, Л. Котликофф, С. Синельников-Мурылев. *Теоретические основы бюджетного разрыва как показателя долгосрочной фискальной устойчивости и его оценка для России.* 2015.

№ 167Р С. Синельников-Мурылев и др. *Декомпозиция темпов роста ВВП России.* 2015.

№ 166Р А. Полбин, С. Дробышевский. *Построение динамической стохастической модели общего равновесия для российской экономики.* 2014.

№165Р Т. Евдокимова, А. Зубарев, П. Трунин. *Влияние реального обменного курса рубля на экономическую активность в России.* 2013.

№ 164Р И. Дежина. *Технологические платформы и инновационные кластеры: вместе или порознь?* 2013.

№ 163Р А. Пахомов. *Экспорт прямых инвестиций из России: очерки теории и практики.* 2012.

№ 162Р С. Наркевич. *Резервные валюты: факторы становления и роль в мировой экономике.* 2012.

№ 161Р Ю. Бобылев. *Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценарный анализ последствий.* 2012.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

**Александр Дерюгин, Сергей Дробышевский,
Анна Золотарева, Георгий Идрисов,
Татьяна Клячко, Сергей Синельников-Мурылев**

Актуальные проблемы в сфере бюджетной политики

Редактор: Н. Главацкая
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 11.07.2016
Тираж 200 экз.

125009, г. Москва, Газетный переулок, д. 3–5, стр. 1.

Тел. (495) 629–4713

Факс (495) 691–3594

www.iep.ru

E-mail: www.info@iep.ru

ISBN 978-5-93255-466-1



9 785932 1554661