

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ДЕПАРТАМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
ФАКУЛЬТЕТА СОЦИАЛЬНЫХ НАУК

Кафедра финансового менеджмента в государственном секторе

РЕФОРМА УЧРЕЖДЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ

.....
**предварительные итоги
и новые вызовы**



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2017

УДК 342.55
ББК 66.3(2Рос)
Р45

Авторский коллектив:

А.Г. Бирюков, Д.А. Домбровский, Е.Е. Комаровская,
А.М. Лавров, А.С. Маркитантова, Т.В. Саакян, А.В. Цветкова,
О.К. Ястребова

Под редакцией А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой

Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги и новые вызовы [Текст] / А. Г. Бирюков, Д. А. Домбровский, Е. Е. Комаровская и др. ; под ред. А. М. Лаврова, О. К. Ястребовой ; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», факультет социальных наук, департамент государственного и муниципального управления. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — 99 , [1] с. — 200 экз. — ISBN 978-5-7598-1594-5 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-1654-6 (e-book).

УДК 342.55
ББК 66.3(2Рос)

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1594-5 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-1654-6 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2017

Содержание

Введение	4
Теоретические основы и международный опыт организации и финансового обеспечения государственных услуг	6
Задачи, направления и основные результаты реформы государственных учреждений	23
Развитие основных инструментов финансового обеспечения государственного задания учреждений бюджетной сети	41
Деятельность учреждений бюджетной сети в рамках Закона № 83-ФЗ и качество государственных (муниципальных) услуг	52
Расширение конкурентной среды оказания государственных услуг и работ	68
Приложение	90
Библиография	97

Введение

Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» стал важной вехой в изменении принципов и условий деятельности государственных (муниципальных) учреждений, модернизации управленческих механизмов, внедрении современных подходов к планированию и финансированию государственных услуг и работ.

Со времени принятия закона прошло семь лет. За этот период решены основные задачи, поставленные законом для первого этапа реформы государственных (муниципальных) услуг: сформированы правовые и финансово-экономические механизмы, направленные на повышение качества и доступности государственных (муниципальных) услуг и работ; установлена прямая зависимость объемов финансового обеспечения государственного задания от результатов деятельности учреждений; предоставлена большая экономическая самостоятельность и усилена ответственность руководства учреждений за финансовые результаты их деятельности; сформирована и получила методическое и техническое (электронное) воплощение концепция государственных услуг и работ, базовых (отраслевых) перечней и нормативного финансирования.

Произошли существенные изменения в деятельности учреждений, в их взаимоотношениях с учредителями и с потребителями государственных услуг; повысились открытость и прозрачность бюджетного планирования и результатов деятельности учреждений. Многие автономные и бюджетные учреждения продуктивно используют расширение финансово-экономической самостоятельности для повышения качества услуг и работ, увеличения их спектра, а также доходов от приносящей доход деятельности.

Вместе с тем эффективность большинства государственных и муниципальных учреждений остается низкой, медленно повы-

шается качество государственных услуг, количественные и качественные показатели результатов деятельности бюджетной сферы в России отстают от аналогичных параметров сферы государственных услуг стран ОЭСР. Деятельность учреждений, основанная на выполнении государственного (муниципального) задания, распределенного административным путем, в целом слабо мотивирована к повышению качества, модернизации, внедрению инноваций.

Для качественных изменений в деятельности государственных (муниципальных) учреждений требуется новый импульс, основанный на конкурентных механизмах размещения государственного (муниципального) заказа, которые создают мотивацию для повышения качества и доступности для потребителей государственных услуг.

В работе подведены итоги реализации закона за период с 2010 по 2016 г. и на этой основе предложены подходы к дальнейшему развитию реформы государственных и муниципальных услуг.



Теоретические основы и международный опыт организации и финансового обеспечения государственных услуг

При обосновании общей концепции и механизмов реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹ (далее — Закон № 83-ФЗ) широко использовался международный опыт организации и финансирования государственных услуг², который, в свою очередь, неразрывно связан с теорией общественных благ³, представленной в систематизированном виде П. Самуэльсоном⁴.

Теория общественных благ выделяет различные категории благ. Понимание отличительных особенностей различных видов общественных благ имеет непосредственное отношение к организации их предоставления и финансирования, к определению наиболее эффективных форм государственного участия и государственной политики в отношении государственных услуг⁵.

¹ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Российская газета. 12.05.2010. № 5179 (100).

² Здесь и далее термин «государственные услуги», если не указано иное, используется в качестве синонима термина «государственные (муниципальные) услуги» в контексте Федерального закона № 83-ФЗ.

³ Под благами в зависимости от контекста понимаются товары, услуги, работы.

⁴ *Samuelson P.* The pure theory of public expenditure // *Journal of Political Economy*. 1954. No. 56. P. 496–505.

⁵ *Ваксова Е.Е., Сизова О.В.* Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных // *Финансы*. 2010. № 12. С. 20–24.

К *чистым* относятся общественные блага, которые характеризуются неисключаемостью и неконкурентностью в потреблении⁶. Неисключаемость означает, что ни один потребитель не может быть исключен из потребления, даже если он отказывается за это благо платить, а неконкурентность в потреблении означает, что потребление такого блага одним потребителем не уменьшает его доступности для других. Чистые общественные блага обладают выраженным внешним эффектом: они становятся доступными для всех, как только кто-нибудь начинает их потреблять. Чистое общественное благо не может быть разделено на единицы потребления, на отдельную единицу чистого общественного блага невозможно назначить цену. Классическими примерами таких благ на национальном уровне являются национальная оборона, защита окружающей среды, на локальном — уличное освещение, уборка территории и др. Предпочтения потребителей в отношении таких благ не выявляются на рынке, поэтому взаимосвязь между потребителем и производителем разорвана, и для обеспечения общества этими благами (распределения этих благ) необходимо вмешательство государства⁷.

Чистые общественные блага являются противоположностью чистых *частных благ*, которые характеризуются конкурентностью и исключительностью в потреблении, когда оплата блага выступает механизмом доступа потребителя к потреблению, а наиболее эффективным механизмом для обеспечения общества частными благами представляется рынок.

Большинство благ в разной степени обладают свойствами неконкурентности и неисключаемости; такие блага относятся к категории *смешанных общественных благ*⁸. Отличия между различными видами смешанных благ состоят в легкости и желательности (це-

⁶ *Стиглиц Дж.Ю.* Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. С. 121.

⁷ *Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б.* Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. М.: Бизнес Атлас, 2009. С. 81–82.

⁸ *Стиглиц Дж.Ю.* Экономика государственного сектора. С. 125.

лесообразности) исключения отдельных пользователей из общей совокупности пользователей, избирательности совместного потребления, альтернативности использования.

Так, к *исключаемым общественным благам*, или *благам с ограниченным доступом*, потребление которых неизбежно, но затраты на исключение дополнительных потребителей достаточно малы, относятся услуги образования, медицины, доступ к патентам и др. Возможность исключения пользователей обуславливает возможность *платного характера* предоставления таких благ. Среди исключаемых благ особую роль играют так называемые *мериторные* («достойные», *социально значимые*) блага⁹. К ним относятся блага, полезность которых индивиды не осознают или осознают не в полной мере и потребность в которых у отдельных потребителей не сформирована должным образом. Однако их потребление отвечает долгосрочным интересам развития общества, в силу чего развитие мериторных благ поддерживается и стимулируется. Из-за отсутствия (неверности) информации или нерациональных решений людей относительно этих благ задачей государства является не только их предоставление, но и вмешательство в процесс индивидуального потребительского выбора (нарушение суверенитета потребителя).

Большинство мериторных благ относятся к категории *доверительных*. Их отличает невозможность самостоятельной оценки потребителем качества ни до, ни после потребления. При этом качество такого блага может быть относительным, не существует какого-то универсального определения качества доверительных благ (например, образовательные услуги)¹⁰. Заказчик может зафиксировать некоторый набор формальных признаков, частично

⁹ Понятие мериторных благ введено Р. Масгрейвом в 1959 г. в книге «Теория общественных финансов».

¹⁰ Nelson P. Information and Consumer Behavior // Journal of Political Economy. 1970. No. 78. P. 311–329; Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты: учебник для студентов вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 233–234.

отражающих качество получаемой услуги: количество курсов, соотношение количества преподавателей и учеников и т.д. Однако реальное качество полученного образования не будет полностью измеряться данным набором признаков. Если на рынке существует дополнительный сигнал о качестве — например, рейтинг образовательных программ, — заказчик может использовать его для оценки качества полученной услуги как *ex ante*, так и *ex post*. Но если на рынке данных услуг не существует общепринятого формата измерения качества, потребитель несет издержки по созданию такого формата. При этом, даже получив сигнал от рынка, потребитель не может быть полностью уверен в реальном уровне качества доверительных благ¹¹.

В числе смешанных благ выделяют *перегружаемые блага*, потребление которых неизбежно только до определенного уровня потребления (дорога, мост, тоннель и др.), а превышение этого определенного уровня (точка перегрузки) означает для дополнительных потребителей ограничение доступа¹². Существуют также *блага ограниченного доступа (клубные блага)*, на которые легко назначить цены.

Обширной категорией благ являются так называемые *квази-общественные блага*, представляющие собой исключаемые блага совместного потребления, создаваемые в отраслях естественных монополий. В этих благах больше свойств частного блага и меньше характерных свойств общественного блага.

Отличительной особенностью большинства общественных благ является их предоставление **в форме услуги**. В отличие от материального вещного товара с однозначными физическими свойствами, осязаемостью и определяемыми показателями качества, услуга, во-первых, невещна и неосязаема и, во-вторых, представ-

¹¹ Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г. Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 54–61.

¹² Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. М.: ГУ ВШЭ, 2005. С. 67–73.

ляет собой процесс, деятельность. Из этого следует ряд социально-экономических признаков, оказывающих непосредственное влияние на организацию их предоставления.

К таким признакам относятся:

- одновременность производства и потребления услуги;
- непосредственное участие потребителя в производстве услуги;
- неоднородность и вариативность потребляемых ресурсов и результатов;
- отсутствие передачи права собственности на услугу;
- неопределенность или многомерность качества.

Все мериторные (социальные) блага, а также многие квазиобщественные блага являются услугами.

Следует отметить, что в экономической теории отсутствует общепринятое разграничение понятий *услуги* и *работы*, чаще всего их отождествляют и включают в общее понятие *услуг*.

Рассмотренные характеристики общественных услуг порождают *сложность оценки их эффективности*. Поскольку выявление индивидуальной предельной полезности и спроса на общественные товары и услуги на практике трудноосуществимо, можно говорить лишь об инструментах, содействующих выявлению спроса, позволяющих в определенной мере объективировать этот процесс (опросы, демографические прогнозы, относительные оценки, рейтинги). Принятие решений об эффективности и объемах предоставления общественных благ неизбежно носит *политический характер*. При этом принятие политических решений должно учитывать масштабы и долгосрочность *внешних эффектов*, которые различаются для разных типов благ.

Перечисленные особенности смешанных общественных благ обуславливают **вариативность их предоставления и финансирования**, означающую возможность как государственного, так и частного их производства (предоставления) и обеспечения (финансирования). Как утверждает крупнейший специалист в сфере общественных финансов Р. Масгрейв, «если мы говорим, что общественные блага обеспечиваются государством, то подразумевается, что они профи-

нансированы из бюджета и находятся в свободном доступе. А то, как именно они были произведены, не имеет никакого значения»¹³.

Таким образом, важными **выводами теории общественных благ, непосредственно влияющими на механизмы предоставления общественных услуг, масштабы и структуру государственного сектора, являются положения:**

о возможной **платности** предоставления смешанных общественных благ;

о **вариативности предоставления и обеспечения** (финансирования) смешанных общественных благ;

об отсутствии однозначных **критериев оценки их эффективности;**

о **политическом характере решений** об объемах предоставления общественных благ. Р. Масгрейв писал: «Ядро теории государственного сектора образует вопрос о том, какие услуги должны обеспечиваться государством и в каких масштабах»¹⁴.

Отсюда следует многообразие возможных институциональных форм и финансовых механизмов предоставления общественных благ, однако с учетом рассмотренной выше их специфики.

Практика предоставления общественных благ / государственных услуг в зарубежных странах подтверждает данное положение многообразием используемых моделей. Это производство их в рамках государственных организаций, приобретение государственных услуг у коммерческих или некоммерческих организаций, создание частно-государственных партнерств и иных форм совместного предоставления государственных услуг, прямое финансовое обеспечение потребителей в целях самостоятельного выбора ими поставщика услуг (*табл. 1*).

При этом общими тенденциями в ходе осуществляемых во многих странах масштабных реформ управления общественными финансами были **уход государства из многих сфер деятельности, изменение модели управления и финансирования учреждений, предоставляющих государственные услуги**. Получила развитие парадигма

¹³ Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. С. 87–89.

¹⁴ Там же.

Таблица 1. Формы предоставления и финансирования общественных благ / государственных услуг

Тип блага (услуги)	Характеристики	Отраслевые примеры	Форма предоставления		Способ финансирования		
			Государственная	Частная и НКО	Государственный	Частный	Оплата потребителям
Чистое общественное благо	Национальный уровень	Полная неконкурентность, совместное пользование при полной неубываемости потребления, неделимость, полная неисключаемость в предоставлении блага	✓		✓		
	Региональный/муниципальный уровень		✓	✓	✓		
Смешанное перегружаемое благо	Совместный характер потребления с разной степенью исключительности и убываемости благ	Мосты, туннели, шоссе, дороги, шлюзы	✓	✓	✓		Частично
Смешанное ограниченное доступное (клубное)		Услуги спортивных клубов, пляжи, парки	✓	✓	✓	✓	✓

Смешанное мериторное благо	Совместное/индивидуальное потребление, высокая исключаемость и убываемость объема и качества потребления. Долгосрочный внешний эффект и доверительный характер блага	Культура, наука, здравоохранение, образование	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Квазиобщественное благо	Совместный характер потребления услуг сетевого вида производства, естественные монополии. Высокая исключаемость и убываемость продукции несетевого производства	Ж/д транспорт, телекоммуникационная связь, ЖКХ, электро-, водо-, газо-, тепло-, энерго-снабжение, управление жилым фондом	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			✓	✓	✓	✓	✓	✓

нового государственного менеджмента, включающая в том числе переход от управления затратами к управлению результатами¹⁵. Ключевыми направлениями преобразований являлись:

создание конкурентной среды для производителей государственных услуг и сокращение непосредственного участия государства в производстве традиционно государственных услуг и товаров;

расширение контрактных отношений между государством и негосударственными организациями по поводу оказания (поставки) государственных услуг;

перенесение на государственные/автономные, полугосударственные организации, предоставляющие государственные услуги, принципов и подходов, характерных для функционирования организаций коммерческого сектора;

перенос акцентов с контроля деятельности учреждений и их ресурсов на удовлетворение запросов потребителей государственных услуг.

Наряду с этим за рубежом активно используется практика передачи в руки негосударственных организаций не только функций по предоставлению государственных услуг, но и отдельных функций государственного управления. Примерами таких организаций являются автономные советы по искусству, науке и образованию, состоящие из авторитетных экспертов и выполняющие функции реализации государственной политики в соответствующей сфере¹⁶.

Широкое распространение в государственном секторе получили контрактные отношения между министерствами и ведомствами или организациями, способствующими непосредственно предоставлению государственных услуг с привлечением как государственных, так и негосударственных исполнителей. Тенденция в развитии контрактных отношений — усиление конкурсных

¹⁵ Lester M.S. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. New York: Oxford University Press, 2002. P. 1–47.

¹⁶ Funding Higher Education: The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development [Electronic resource] // worldbank.org. Washington, 2017. Mode of access: <<http://www.worldbank.org/en/topic/education>> (Date of access: 27.03.2017)

методов отбора предложений, когда претендентами могут выступать как государственные, так и негосударственные организации, и победителем оказывается претендент, предложивший наиболее выгодные условия. Наиболее широко контрактные отношения в государственных структурах распространены в Новой Зеландии¹⁷.

Эксперты Всемирного банка отмечают, что в последние годы все более распространенной практикой в разных странах стало привлечение к оказанию финансируемых государством услуг некоммерческих организаций и организаций гражданского общества (ОГО)¹⁸. В категорию ОГО могут попадать различные организации, в том числе значительная часть университетов, больниц, домов престарелых, учреждений по оказанию социальных услуг, центров трудоустройства, оркестров и т.д.

Наибольших размеров некоммерческий сектор достигает в более развитых странах Западной Европы и Северной Америки (таких как Нидерланды, Бельгия, Ирландия, Великобритания и Канада). Так, численность работников ОГО составляет в Нидерландах свыше 15% экономически активного населения¹⁹.

В зарубежной литературе отмечаются следующие преимущества для государства при использовании аутсорсинга для оказания государственных услуг:

- повышение качества услуг благодаря снижению масштабов и более оперативной реакции коммерческих и некоммерческих организаций;
- способность мобилизовать дополнительные ресурсы в виде частных взносов и волонтерской работы (для ОГО);
- способность переложить часть стоимости услуг на пользователей (сборы и платежи за оказание услуг);

¹⁷ Курляндская Г.В., Арлашкин И.Ю. Реформа государственных и муниципальных учреждений: уроки международного опыта // Финансы. 2012. № 9. С. 18–22.

¹⁸ Irish L., Lester M.S., Simon K.W. Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad [Electronic resource] // worldbank.org. Washington, 2017. Mode of access: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/517011468019451377/Outsourcing-social-services-to-CSOs-lessons-from-abroad>> (Date of access: 27.03.2017)

¹⁹ Ibid.

- применение инновационных решений для трудноразрешимых проблем;
- раннее выявление проблем, требующих решения;
- стимулирование социального капитала;
- более гибкое реагирование на проблемы без необходимости выстраивания масштабной государственной бюрократии.

Вместе с тем зарубежный опыт подтверждает, что любая форма аутсорсинга оказания государственных услуг, означающая передачу функции управления от государства коммерческим или некоммерческим организациям, связана с управленческой проблемой координации полномочий и контроля (ответственности). В отличие от государственных структур, где эти вопросы решаются путем установления должностных функций и регламентов и для контроля используются рычаги прямого административного подчинения, взаимоотношения государства с негосударственными организациями основываются на договорных отношениях, в которых должны быть предусмотрены разнообразные аспекты предоставления государственных услуг. Так, «необходимо обеспечить согласованность действий во множестве точек сложных цепочек принятия решений, а разнородные организации должны быть объединены в эффективные сети, способные вести интегрированную деятельность. Все это требует новых процессов и новых навыков, которые существенно отличаются от того, что характерно для традиционного государственного управления»²⁰. Зарубежный опыт показывает, что привлечение негосударственных организаций к оказанию государственных услуг создает проблему ответственности, поскольку такое привлечение неизбежно приводит к определенной потере контроля со стороны государственных органов.

В качестве рычагов, снижающих риски потери управляемости и контроля результатов деятельности негосударственных орга-

²⁰ *Irish L., Lester M.S., Simon K.W.* Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad [Electronic resource] // worldbank.org. Washington, 2017. Mode of access: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/517011468019451377/Outsourcing-social-services-to-CSOs-lessons-from-abroad>> (Date of access: 27.03.2017)

низаций, используется широкий набор инструментов. Классическим примером такого инструмента является соглашение об оказании государственных услуг, включающее детальные наборы целевых показателей для организаций. В системе целевых показателей могут отражаться как программные общенациональные цели в соответствующей сфере, так и конкретные задачи конкретного учреждения.

В ряде стран в качестве обязательных контролируемых параметров деятельности учреждений, получающих государственное финансовое обеспечение на оказание государственных услуг, устанавливаются оплата труда, командировочные, представительские расходы. При этом важнейшей функцией государства остается утверждение стандартов предоставления государственных услуг и контроль за их реализацией.

Финансовое обеспечение государственных услуг в зарубежной практике характеризуется разнообразием институтов, каналов и форм. Наряду с государственными органами управления в ряде стран указанные выше экспертные советы осуществляют функции по распределению финансирования (грантов) между профильными организациями.

Так, Совет по финансированию высших учебных заведений Англии (HEFCE) преследует следующие цели:

- обеспечение подотчетности и пропорциональности финансирования;
- деятельность во имя интересов общества, открытость, справедливость, беспристрастность и объективность;
- выполнение функции эффективного посредника между правительством и сектором высшего образования и в этом качестве проведение эффективной государственной политики²¹.

Совет определяет объемы финансирования каждого из учреждений высшего образования исходя из общей суммы ассигнова-

²¹ Higher education in England [Electronic resource] // hefce.ac.uk. Bristol, 2017. Mode of access: <<http://www.hefce.ac.uk/analysis/HEinEngland/>> (Date of access: 27.03.2017)

ний, утвержденной министерством. Его миссия звучит следующим образом: «Мы создаем и поддерживаем условия для системы высшего образования, являющейся ведущим мировым лидером».

Финансовое обеспечение государственных услуг осуществляется по двум основным вариантам: на формульно-нормативной основе, а также на основе конкурсного распределения средств. При этом как нормативный, так и конкурсный метод может быть в той или иной степени привязан к результатам деятельности. В отраслях, предоставляющих социальные услуги, финансовое обеспечение в большинстве случаев является нормативно-подушевым с учетом факторов, влияющих на стоимость оказания услуги.

Так, в Новой Зеландии независимо от типа школы устанавливается единый базовый норматив финансирования на обучающегося, к которому могут применяться корректирующие коэффициенты, учитывающие территориальные и иные особенности. Кроме того, выделяется грант на содержание здания и имущества школы, размер которого зависит от масштаба земельных участков и имущественного комплекса, а также предоставляются специальные гранты на дополнительное оборудование, на компенсацию больничных преподавателям, на поддержку отдельных категорий обучающихся, стипендии и др.²² Информация о методике расчета и составляющих финансового обеспечения находится в открытом доступе; каждая школа может рассчитать на калькуляторе полагающийся ей объем финансирования.

В Англии распределение финансирования государственных грантов между вузами осуществляется HEFCE по формуле, представляющей собой произведение следующих величин²³:

- нормативов финансового обеспечения по стоимостным группам;

²² Operational funding components [Electronic resource] // education.govt.nz. Wellington, 2017. Mode of access: <<http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/resourcing/operational-funding/operational-funding-components/>> (Date of access: 27.03.2017)

²³ Там же.

- объема приведенного контингента, полученного от учреждений;
- корректирующих коэффициентов.

В основе нормирования — стоимостные группы специальностей, учитывающие различия затрат на обучение. Выделяются пять стоимостных групп: А, В, С1, С2 и D. К группе А относятся медицинские и ветеринарные специальности; к группе В — специальности, включающие точные, инженерные и технологические дисциплины, требующие специального лабораторного оборудования; к группе С1 — археология, творческие дисциплины, информационные технологии, системные науки, программное обеспечение, исследования в области СМИ; к группе С2 — специальности, для изучения которых требуется лабораторное, студийное или полевое оборудование (география, математика, иностранные языки или психология). Наконец, группа D включает специальности, изучение которых происходит в аудиториях и не требует специального оборудования (гуманитарные, экономика и бизнес, социальные науки).

Кроме того, учитывается форма обучения студентов: повышающие коэффициенты предусмотрены, например, для студентов, которые осваивают учебные курсы, превышающие стандарт по объему учебной нагрузки, или для студентов, обучающихся по очно-заочной и заочной формам обучения. Далее идет группа факторов, обусловленных спецификой самого учебного заведения. В связи с более высокими расходами в столице дополнительное финансовое обеспечение получают вузы, расположенные в Лондоне. Также повышающий коэффициент имеют небольшие вузы, так как считается, что они несут больший объем административных и общехозяйственных расходов в расчете на одного студента, а также вузы, располагающиеся в старых и имеющих историческую ценность зданиях, поскольку они несут большие расходы на содержание таких зданий.

При этом нормативы в зарубежных странах используются **в целях финансового планирования**. Не предполагается соответствие им в практической деятельности организаций при распределении ресурсов.

Отдельной моделью является прямое финансирование потребителей по принципу «деньги следуют за потребителем». Инструментами такого финансирования выступают потребительские субсидии, а также ваучеры, или финансовые поручительства государства, предоставляемые определенным категориям потребителей социальных услуг для представления в выбранные ими учреждения.

При анализе политики в области финансового обеспечения организаций высшего образования стран Евросоюза «диверсификация источников финансирования» была отмечена в качестве стратегического приоритета в 19 странах, «решение вопросов финансирования путем создания партнерств» — в 18 странах, «прямая зависимость объема финансирования от достигнутых результатов» — в 17 странах, «предоставление большей автономии в вопросах управления финансами» — в 15 странах²⁴.

Тенденция к автономизации государственных и иных учреждений также является неотъемлемым элементом современных реформ. Возрастает автономность организаций по отношению к государству, акцент переносится с контроля деятельности организации в целом и использования ресурсов к контролю результатов деятельности.

В соответствии с докладом Еврокомиссии, финансовое обеспечение из государственного бюджета австрийских университетов предполагает, что они могут использовать получаемые средства по своему усмотрению до тех пор, пока расходуют их в рамках своих обязанностей и в соответствии с соглашением об исполнении бюджета. Бюджет университетов состоит из двух частей: основного и гибкого бюджетов. Гибкий бюджет составляет 20% всего бюджета и рассчитывается на основе качественных и количественных показателей. Эти показатели относятся к достижению преподава-

²⁴ Higher Education Governance in Europe. Policies, structures funding and academic staff [Electronic resource] // European Commission. Brussels, 2008. Mode of access: <http://eacea.ec.europa.eu/Education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf> (Date of access: 27.03.2017)

тельских, научных и социальных целей (количество выпускников, доход от научно-исследовательских проектов или доля женщин-профессоров и т.д.)²⁵.

В странах Евросоюза центральные власти все больше внимания обращают на использование более точных и сложных инструментов для мониторинга и отчетности о результатах предоставления государственных услуг в различных сферах. При этом оценивание результатов деятельности осуществляют не только государственные структуры, но и потребители, возрастает роль общественного контроля. Важнейшей предпосылкой общественного контроля становится прозрачность деятельности организаций, предоставляющих государственные услуги.

В странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) реформы в системе социальных услуг осуществлялись в русле общемировых тенденций, однако с учетом сложившейся в дореформенный период институциональной структуры.

Так, в большинстве стран ЦВЕ здравоохранение частично приватизировано и медицинские услуги предоставляются в соответствии с различными моделями медицинского страхования, предполагающими обязательные отчисления из заработной платы. Несмотря на проведенные реформы, здравоохранение остается зоной ответственности государства. Медицинским страхованием охвачено более 90% населения, доступ к медицинским услугам является всеобщим и юридически, и фактически. Расходы на медицинское обслуживание неработающей части населения оплачиваются из государственного и местных бюджетов, которые также покрывают возникающие дефициты соответствующих страховых фондов и обеспечивают их устойчивую платежеспособность. Расходы на частное финансирование медицинской помощи в той или иной степени возросли во всех странах ЦВЕ, однако финансовое обес-

²⁵ Efficiency and effectiveness of public expenditure on tertiary education in the [Electronic resource] // European Commission. Brussels, 2010. Mode of access: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op70_en.htm> (Date of access: 27.03.2017)

Таблица 2. Основные характеристики системы нового государственного управления

Традиционное госуправление	Новое государственное управление
Инструменты прямого управления: государственные программы, административные рычаги	Инструменты косвенного регулирования: контрактация, гранты, ваучеры, социальное регулирование, общественный контроль
Управленческая иерархия	Сеть организаций
Государственная ИЛИ частная организация	Государственная И коммерческая И некоммерческая организации
Команды и контроль	Переговоры и убеждение
Управленческие навыки и процессы	Достижение результата за счет широкой совокупности инструментов и подходов

печение из общественных фондов по-прежнему составляет преобладающую долю ресурсов здравоохранения.

По данным Л. Кука, среднее образование в школах, принадлежащих к общественному сектору, остается бесплатным и общедоступным. Финансовое обеспечение дошкольных учреждений из общественных фондов значительно сократилось. Высшее и среднеспециальное образование по большей части приватизировано и является платным²⁶.

Обобщая зарубежный опыт организации предоставления государственных услуг, можно отметить, что он органически вписывается в парадигму нового государственного управления, основные характеристики которой представлены в *табл. 2*²⁷.

²⁶ Кук Л. Государство в социальной сфере: уходит или остается? Итоги реформ в России и странах Центральной и Восточной Европы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 120–145.

²⁷ Lester M.S. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2002.



Задачи, направления и основные результаты реформы государственных учреждений

Логика российских реформ, сформированных Законом № 83-ФЗ, во многом созвучна рассмотренному выше международному опыту. Вместе с тем при разработке Закона № 83-ФЗ были учтены отличия российского бюджетного сектора от сферы государственных услуг в зарубежных странах с точки зрения институциональной структуры государственных и муниципальных государственных учреждений (далее — также бюджетная сеть), степени вовлеченности частных и общественных институтов, менталитета потребителей.

Закон № 83-ФЗ основной целью провозглашает повышение качества и доступности государственных услуг, обеспечение эффективной деятельности государственных учреждений. Закон был направлен на решение задач, которые не удалось решить в рамках проведенных ранее преобразований государственных и муниципальных учреждений.

Российская Федерация унаследовала громоздкую и трудноуправляемую сеть учреждений, не имеющих достаточных стимулов для повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг, эффективного использования бюджетных средств. Первые предложения по реформированию оказания государственных услуг были сформулированы в 2003 г. в проекте «Концепции реформирования бюджетного сектора», в котором было намечено преобразовать основную часть государственных и муниципальных учреждений в юридические лица отдельных организационно-правовых форм — государственные и муниципальные автономные некоммерческие организации и специализированные государственные и муниципальные учреждения²⁸.

²⁸ «Концепция» официально не была утверждена.

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

В результате опыта регионов, в которых было создано достаточно большое число автономных организаций (Республика Татарстан, Тюменская область), была получена в целом положительная оценка их деятельности. Однако, несмотря на четкую финансово-правовую конструкцию автономных организаций, сама процедура преобразования учреждений в автономные оказалась слишком сложной. Общее число таких автономных учреждений оказалось незначительным как в большинстве регионов Российской Федерации, так и на федеральном уровне; реформа бюджетной сети на этом этапе была признана неудачной.

Исходя из положительного в целом опыта функционирования первых автономных учреждений, в 2010 г. с принятием Закона № 83-ФЗ был реализован иной подход для осуществления реформы. Был изменен сам статус бюджетного учреждения, оно получило гораздо более широкие финансово-экономические полномочия, приблизившие его по статусу к автономным. По умолчанию и в силу закона все бюджетные учреждения фактически переводились в новый тип государственных и муниципальных учреждений. Для сохранения возможности функционирования по традиционной схеме, более предпочтительной для выполнения учреждениями ряда государственных функций, одновременно был введен новый тип государственных и муниципальных учреждений — казенное учреждение, финансируемое по смете.

Реализация положений Закона № 83-ФЗ потребовала большой подготовительной работы, которая включала разработку норма-

тивно-правовой и методической базы на уровне как учредителей государственных (муниципальных) учреждений, так и самих учреждений, осуществление комплекса практических мероприятий по переходу на работу в соответствии с государственными заданиями и изменившимся механизмом финансирования. В целях качественной подготовки к переходу на новые условия и принципы деятельности для федеральных органов исполнительной власти с 1 января 2011 г. по 1 января 2012 г., а для региональных и муниципальных органов — с 1 января 2011 г. по 1 июля 2012 г. был установлен переходный период.

В результате большинство государственных и муниципальных учреждений стали «новыми» бюджетными учреждениями. Так, в 2012 г. по завершении переходного периода, предусмотренного Законом № 83-ФЗ, из 190 тыс. государственных и муниципальных учреждений 120 тыс. имели статус бюджетных, 57 тыс. — казенных и 13 тыс. — автономных.

Для достижения сформулированных выше целей по повышению качества и доступности государственных услуг, обеспечению эффективной деятельности государственных и муниципальных учреждений в Законе № 83-ФЗ были поставлены следующие взаимосвязанные задачи:

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

Основными инструментами для решения этих задач являются:

- государственное задание, в котором определяются планируемые результаты деятельности учреждений в части предоставления государственных услуг и работ;
- новый механизм финансового обеспечения учреждений посредством предоставления субсидии на выполнение государственного задания, заменяющий традиционное финансирование деятельности учреждения по смете;

- нормативное финансирование выполнения государственного задания на оказание государственных услуг и работ;
- план финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД) как основной инструмент планирования деятельности и отчетности учреждений.

Для эффективного решения задач по переходу к управлению результатами на основе государственного задания, обеспечению объективности и прозрачности бюджетного планирования требовалось упорядочить однотипные государственные услуги и работы, сформировать объективные и прозрачные (с учетом отраслевой и региональной специфики) нормативные затраты на оказание государственных услуг и работ. При этом возникла необходимость разграничения государственных услуг и работ, которое, как отмечено выше, отсутствует в экономической теории.

В целях формирования государственным учреждениям государственного задания и его финансового обеспечения было принято следующее разграничение понятий государственных услуг и работ²⁹:

услуга — это результат деятельности учреждения в интересах определенного физического (юридического) лица — получателя услуги (например, реализация образовательных программ среднего профессионального образования, первичная медико-санитарная помощь, библиотечное обслуживание пользователей библиотеки);

работа — это результат деятельности учреждения в интересах неопределенного количества лиц или общества в целом (например, создание театральной постановки, организация выставок и соревнований, благоустройство территории).

²⁹ Письмо Минфина России от 16.05.2011 № 12-08-22/1959 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».

Данный подход, разработанный в практических целях бюджетного планирования, отличается от подхода, используемого в юридической литературе и практике. Так, в Налоговом кодексе Российской Федерации услуга трактуется как «деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности», а работа — как «деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации и (или) физических лиц»³⁰.

В повышении информационной прозрачности и открытости государственных (муниципальных) учреждений основная роль отводилась развитию информационных ресурсов, введению единых стандартов предоставления информации об их деятельности.

В период 2010–2015 гг. был принят широкий комплекс мер, включавших совершенствование законодательной базы, разработку и внедрение нормативно-правовых и финансовых инструментов, регулирующих деятельность бюджетных и автономных учреждений и их взаимоотношения с учредителем.

В итоге в деятельности бюджетной сети отмечаются определенные позитивные итоги, свидетельствующие о росте производительности учреждений при относительно сопоставимых результатах.

Для оценки эффективности преобразований важную роль играет характеристика структуры бюджетной сети по типам учреждений. Динамика и структура учреждений бюджетной сети в 2012–2016 гг. представлены в *табл. 3*.

За рассматриваемый период общее количество учреждений (здесь и далее под термином «учреждения» будут пониматься казенные, бюджетные и автономные учреждения) сократилось более чем на 19 тыс., или на 10%. Это произошло прежде всего за счет сокращения числа учреждений на региональном и муниципальном

³⁰ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 (Закон № 146-ФЗ).

Таблица 3. Количество и структура государственных и муниципальных учреждений в Российской Федерации

Тип государственных и муниципальных учреждений	2012 г.		2016 г.		2016 г. к 2012 г.
	ед.	в % к итогу	ед.	в % к итогу	в %
Всего учреждений	189 718	—	170 557	—	89,9
В том числе:					
на федеральном уровне	10 547	100	11 217	100	106,4
В том числе:					
казенные	6 161	58,4	5 279	47,1	85,7
бюджетные	4 342	41,2	5 626	50,3	129,6
автономные	44	0,4	312	2,8	7,09
на региональном и муниципальном уровне	179 171	100	159 340	100	88,9
В том числе:					
казенные	50 960	28,4	40 661	25,5	79,8
бюджетные	115 561	64,5	101 869	63,9	88,1
автономные	12 650	7,1	16 810	10,6	132,9

Источник: Федеральное казначейство. <www.roskazna.ru>

уровнях на 19,8 тыс., или на 11%. В то же время количество федеральных учреждений возросло на 670 ед., или на 6%.

При этом можно констатировать существенный рост автономных учреждений: на федеральном уровне — в 7,1 раза, на региональном и муниципальном — в 1,33 раза. Доля казенных учреждений снизилась на федеральном уровне с 58% в 2012 г. до 47% в 2016 г., а на региональном и муниципальном уровнях — соответственно с 28,4 до 25,5%. Доля бюджетных учреждений выросла на федеральном уровне с 41,2 до 50,16%, а на региональном и муниципальном — незначительно снизилась.

Такая динамика свидетельствует о том, что как качественная, так и количественная трансформация бюджетной сети в целом осуществлялась в соответствии с концепцией Федерального закона № 83-ФЗ.

Определенные изменения произошли и в структуре доходов учреждений (*табл. 4*).

За рассматриваемый период в учреждениях регионов и муниципалитетов существенно выросли поступления от приносящей доход деятельности. Их величина за 4 года выросла в 1,65 раза и достигла 589,7 млрд руб. В федеральных учреждениях возросла доля субсидий на выполнение государственного задания. В целом же наблюдается стабильно высокая доля доходов учреждений, получаемых ими в виде субсидий на выполнение государственных (муниципальных) заданий. Это означает, что весомая доля финансовых ресурсов планируется и используется в расчете на единицу результата деятельности учреждений.

Данные о структуре бюджетной сети в разрезе типов учреждений, отраслей и уровней публичной власти представлены в *табл. 5*.

В докладе Минфина России для расширенной коллегии Министерства финансов РФ отмечается, что «реструктуризация бюджетной сети в субъектах Российской Федерации привела к тому, что среди государственных учреждений субъектов Российской Федерации приоритетное положение принадлежит бюджетным учреждениям, доля которых составляет более 60%»³¹.

С учетом того что подавляющая часть учреждений сосредоточена в сфере образования, культуры и кинематографии, здравоохранения, физической культуры и спорта, а также социального обеспечения (в 2015 г. к этой категории принадлежали 84% числа всех учреждений, а в субъектах Российской Федерации и муници-

³¹ Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации». [Электронный ресурс] М.: Министерство финансов РФ. Режим доступа: <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113905> (Дата обращения: 27.03.2017)

Таблица 4. Доходы бюджетных и автономных учреждений
(без учета субсидий на капитальные вложения)

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общий объем доходов БУ* и АУ**, млрд руб.	5072,1	5605,2	6247,9	6565,8
В том числе:				
федеральных	1352,9	1384,6	1549,4	1568,6
%	26,7	24,7	24,8	23,9
региональных и муниципальных	3719,2	4220,6	4698,5	4997,2
%	73,3	75,3	75,2	76,1
Из общего объема доходов БУ и АУ, %:				
субсидии на госзадание	51,2	52,0	51,9	52,0
средства ОМС	16,2	20,0	20,7	21,9
субсидии на иные цели	14,8	11,5	10,2	7,7
бюджетные инвестиции	0,6	0,7	1,4	0,9
приносящая доход деятельность	17,2	15,8	15,8	17,5
Из общего объема доходов федеральных БУ и АУ, %:				
субсидии на госзадание	41,1	46,7	44,3	47,3
средства ОМС	1,3	1,9	2,8	4,1
субсидии на иные цели	19,5	15,8	16,7	11,5
бюджетные инвестиции	0,0	0,0	3,1	1,6
приносящая доход деятельность	38,1	35,6	33,2	35,4
Из общего объема доходов региональных и муниципальных БУ и АУ, %:				
субсидии на госзадание	54,9	53,7	54,5	53,5
средства ОМС	21,6	26,0	26,6	27,5
субсидии на иные цели	13,1	10,0	8,0	6,5
бюджетные инвестиции	0,8	0,9	0,8	0,8
приносящая доход деятельность	9,6	9,4	10,1	11,8

* БУ — бюджетные учреждения.

** АУ — автономные учреждения.

Таблица 5. Количество учреждений по отраслям, видам и уровням публичной власти в 2015 г.

	Всего учреждений, тыс. ед.	В том числе распределение по типам учреждений, %		Федеральные учреждения, тыс. ед.	В том числе распределение по типам учреждений, %		Региональные и муниципальные учреждения, тыс. ед.	В том числе распределение по типам учреждений, %		
		КУ*	БУ		КУ	БУ		АУ	КУ	БУ
Всего	165,1	26,5	63,9	8,6	45,2	53,4	156,5	25,4	64,5	10,0
Из них:										
защиты населения и территории от ЧС	2,1	83,2	16,3	1,1	85,0	15,0	1,0	81,4	17,8	0,9
здравоохранения	8,7	9,3	81,9	0,9	27,5	71,7	7,8	7,2	83,1	9,7
культуры и кинематографии	23,1	32,2	60,4	0,5	30,8	68,5	22,6	32,3	60,2	7,6
национальной обороны	1,4	26,1	61,2	0,2	86,1	13,3	1,2	18,1	67,7	14,3
образования	97,1	20,6	70,1	1,6	27,0	68,0	95,5	20,5	70,1	9,4
социального обеспечения	5,9	29,3	58,8	0,1	94,0	6,0	5,7	28,2	59,7	12,1
труда и занятости населения	1,9	94,3	4,2	0	100,0	0,0	1,9	94,3	4,2	1,5
физической культуры и спорта	4,5	19,2	58,1	0	16,7	72,2	4,5	19,2	58,0	22,8

* КУ — казенные учреждения.

палитетах — 87%), первоочередное значение приобретает оценка именно данных секторов. Как следует из данных *табл. 5*, в отраслях, оказывающих основные бюджетные услуги, 22,2% общего количества учреждений составляют казенные, 68,3% — бюджетные и 9,5% — автономные бюджетные учреждения, что положительно отличается от общих по бюджетному сектору сведений.

В целом по учреждениям бюджетной сферы наблюдается сокращение численности бюджетников в расчете на 10 тыс. человек населения. По данным Росстата, за период с 2010 по 2014 г. численность бюджетников региональных и муниципальных учреждений в расчете на 10 тыс. человек населения сократилась на 7% (с 859 до 802 тыс.). Данная динамика соответствует задаче повышения производительности труда в отраслях социальной сферы, поставленной в дорожных картах, разработанных в отраслях социальной сферы в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»³².

В учреждениях дошкольного образования наблюдалось увеличение числа воспитанников на одного педагогического работника с 10,9 в 2013 г. до 11,2 в 2015 г., в учреждениях общего образования — соответственно с 11,6 до 12 обучающихся на одного педагогического работника.

В здравоохранении тоже отмечалось общее сокращение инфраструктуры оказания услуг при существенно меньших темпах оптимизации относительно количества медицинского персонала, что продемонстрировано в *табл. 6*.

³² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; План мероприятий (дорожная карта) «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения», утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2599-р; План мероприятий (дорожная карта) «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 722-р.

Таблица 6. Динамика численности врачей, среднего медицинского персонала и количество больничных коек на 10 000 человек

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Численность врачей на 10 000 человек	50,1	51,2	49,1	48,9	49,0	45,9
Численность среднего медицинского персонала на 10 000 человек	105,6	107,0	106,1	105,7	104,3	105,8
Количество больничных коек на 10 000 человек	93,8	94,2	92,9	90,6	86,6	83,4

Источник: Росстат. <www.gks.ru>

Представленная информация свидетельствует о росте производительности труда, о повышении уровня оплаты труда, об осуществлении приносящей доход деятельности бюджетными и автономными учреждениями и о преобладании новых бюджетных учреждений в бюджетном секторе, что характеризует позитивные сдвиги в его деятельности. Таким образом, судя по формальным признакам, в целом реформа состоялась.

Однако расширение критериев оценки деятельности бюджетного сектора, в частности, сопоставление с лучшей мировой практикой и с аналогичными коммерческими организациями, включение в оценку таких показателей, как эффективность бюджетных расходов, использование имущественных комплексов и движимого имущества, оценка качества услуг, качества финансового управления, конкурентоспособности и др., свидетельствует о том, что при наличии в каждой отрасли успешно работающих бюджетных и автономных учреждений **реформы пока не дали должных результатов.**

Так, к нерешенным проблемам относятся недостаточное улучшение качества государственных услуг и работ и все еще низкая относительно международных стандартов производительность труда в бюджетном секторе. Доля работников бюджетного сек-

тора в Российской Федерации (не включая работников органов государственной власти, госкомпаний, военнослужащих) выше средней по странам ОЭСР. При этом их производительность труда ниже, чем в странах ОЭСР. Например, в Российской Федерации число учителей на 1 тыс. учеников в средней школе и число врачей на 10 тыс. человек в 1,6 раза превышают среднее значение по странам ОЭСР³³.

При этом необходимо учитывать, что положительная динамика производительности труда в отраслях социальной сферы сама по себе не может свидетельствовать о повышении эффективности бюджетных расходов. Очевидно, что сокращение числа врачей на 10 000 человек получает позитивную оценку только в случае опережающего роста технической оснащенности, повышения квалификации врачей, использования современных технологий оказания медицинской помощи; важную роль имеет достаточная оснащенность врачей средним медицинским персоналом. Аналогично увеличение числа обучающихся и воспитанников в образовательных организациях на одного педагога должно сопровождаться внедрением современных технических средств и образовательных методик.

Особо следует отметить ситуацию в российских регионах, которая характеризуется неравномерностью распределения казенных, бюджетных и автономных учреждений по субъектам РФ (см. Приложение). Как указывалось выше, трансформация сети бюджетных учреждений в субъектах РФ и муниципальных образованиях осуществлялась не только и не столько на основании положений федерального законодательства, сколько исходя из собственного выбора наиболее удобной (по тем или иным причинам) модели.

³³ Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета». [Электронный ресурс] М.: Министерство финансов РФ, 2015. Режим доступа: <http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/doklad_ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf> (Дата обращения: 27.03.2017)

В отличие от ситуации 2006–2010 гг., когда создавались автономные учреждения, Закон № 83-ФЗ требовал от региональных (а также от реализующих соответствующие указания муниципальных) органов власти достаточно сложных действий по преобразованию прежних бюджетных учреждений в «новые» казенные учреждения. То есть наиболее «реформаторскими» могли оказаться субъекты РФ, которые не предпринимали никаких действий, а наименее «реформаторскими» — субъекты РФ, воспользовавшиеся своими полномочиями по созданию в массовом порядке казенных учреждений.

Наиболее объективным критерием выбора стратегического направления реформы бюджетного сектора является доля казенных учреждений в общем количестве государственных и муниципальных учреждений (*табл. 7*).

При средней по субъектам РФ доле казенных учреждений 26,5% значение данного параметра варьирует от 5,9% в Республике Татарстан до 83% в Кабардино-Балкарской Республике, что, по нашему мнению, не может быть объяснено исключительно объективными факторами.

Следует отметить, что повышенная доля казенных учреждений в целом характерна для субъектов РФ с более высоким уровнем дотационности, и, наоборот, меньшее относительное количество казенных учреждений свойственно в первую очередь регионам, обладающим значительными финансово-экономическими ресурсами³⁴.

Таким образом, определенная корреляция между уровнем дотационности регионов и долей казенных учреждений в составе бюджетного сектора отмечается именно среди субъектов РФ с наименее развитым экономическим потенциалом. Для территорий, для которых финансовая помощь из федерального бюджета менее значима, наблюдаются качественно иные показатели хода бюд-

³⁴ Однако и здесь есть исключения. Например, для высокодотационных Бурятии и Тывы доля казенных учреждений крайне мала — составляет 9 и 7% соответственно.

Таблица 7. Группировка субъектов Российской Федерации по доле казенных учреждений в общем количестве государственных и муниципальных учреждений (2015 г.)

Доля казенных учреждений, %		Субъекты Российской Федерации (в порядке увеличения доли казенных учреждений)
интервал (значение доли)	среднее значение доли	
Менее 10% (низкая доля)	7,9	Республика Татарстан, Липецкая область, Республика Тыва, Забайкальский край, Вологодская область, Чувашская Республика, Тюменская область, Республика Башкортостан, Новгородская, Ростовская области, Республика Бурятия, г. Санкт-Петербург, Республика Коми (всего 13)
От 10 до 20% (ниже средней доли)	15,3	Республика Марий Эл, Брянская, Калининградская, Пензенская, Оренбургская, Орловская области, Чукотский автономный округ, Мурманская, Ярославская области, г. Москва, Республика Мордовия, г. Севастополь, Самарская область, Республика Крым, Белгородская, Архангельская, Саратовская, Смоленская, Рязанская, Кемеровская, Нижегородская, Московская области, Пермский край, Псковская область, Республика Хакасия, Республика Алтай, Удмуртская Республика, Омская область, Краснодарский край, Республика Адыгея (Адыгея) (всего 30)
От 20 до 30% (средняя доля)	24,5	Сахалинская, Томская, Тамбовская, Тверская области, Ямало-Ненецкий автономный округ, Амурская область, Республика Саха (Якутия), Владимирская область, Камчатский край, Красноярский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Хабаровский край, Астраханская область, Приморский край (всего 14)
От 30 до 50% (выше средней доли)	36,5	Свердловская область, Чеченская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Магаданская область, Алтайский край, Челябинская, Ленинградская, Ивановская области, Ненецкий автономный округ, Республика Карелия, Иркутская область (всего 11)

Окончание табл. 7

Доля казенных учреждений, %		Субъекты Российской Федерации (в порядке увеличения доли казенных учреждений)
интервал (значение доли)	среднее значение доли	
Свыше 50% (высокая доля)	62,3	Ульяновская, Волгоградская, Тульская области, Еврейская автономная область, Калужская, Новосибирская области, Республика Калмыкия, Ставропольский край, Республика Ингушетия, Костромская область, Республика Дагестан, Воронежская область, Карачаево-Черкесская Республика, Курская, Кировская, Курганская области, Кабардино-Балкарская Республика (всего 17)

Источник: составлено А.Г. Бирюковым по данным Приложения.

жетной реформы, т.е. не обнаружено прямой зависимости между долей дотаций в доходах и относительным количеством казенных учреждений.

Можно предположить, что субъекты РФ с более высокой финансовой самостоятельностью, во-первых, имеют меньше финансовых ограничений для реального внедрения нормативно-подушевых принципов финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг, во-вторых, обладают большим потенциалом для реформирования бюджетной сети и относительно более широкими возможностями для сохранения влияния на формально более самостоятельные бюджетные и автономные учреждения, что снижает для них риски потери управляемости подведомственной сетью. Однако это правило действует не всегда и не в обязательном порядке.

Кроме того, определенное влияние оказывают и объективные факторы. В частности, более высокая доля сельского населения и большая степень дисперсности расселения, как правило, характерные для дотационных субъектов РФ, должны подталкивать региональные и местные органы власти к созданию казенных учреждений, тогда как в регионах с высокой долей городского населения,

особенно в больших городах, имелись предпосылки для начала перехода к внедрению принципа «деньги следуют за потребителем».

Придерживаясь той же группировки субъектов РФ, удалось определить зависимость между долей казенных учреждений и другими параметрами (табл. 8).

Так, подтверждается гипотеза о высокой степени влияния доли дотаций в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ на структуру бюджетной сети в регионах с наименьшим экономическим потенциалом. Для трех выбранных групп (образованных по доле дотаций в доходах) наблюдается прямо пропорциональная зависимость между этими показателями. Однако масштабы такой зависимости незначительны, а коэффициенты корреляции не позволяют однозначно определить наличие жесткой связи между экономическим потенциалом и структурой бюджетной сети.

Определенные подтверждения получены и в отношении уровня урбанизации соответствующих регионов, в первую очередь в отношении субъектов РФ со значительной долей сельского населения (здесь присутствие казенных учреждений отмечается в гораздо большей мере, чем в иных регионах).

При этом в отношении уровня государственного долга субъектов РФ и муниципального долга однозначных выводов сделать нельзя, что может быть объяснено той же субъективной природой данных решений. В отношении как хода и масштабов реформы бюджетного сектора, так и масштабов и условий привлечения заимствований субнациональные власти реализовали собственную политику без существенных ограничений объективного характера.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что изменение подходов к организации, управлению, структуре и технологии функционирования бюджетного сектора в значительной степени определяется политикой органов власти субъектов РФ.

Важным критерием оценки эффективности преобразований является соотношение расходов бюджетной системы с результата-

Таблица 8. Оценка корреляции между долей казенных учреждений и некоторыми параметрами по субъектам РФ в 2015 г.

Соотношение доли казенных учреждений и доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ			
В среднем по группе регионов, где доля дотаций в доходах составляет, %:	Доля казенных учреждений, %	Доля дотаций в доходах, %	Коэффициенты корреляции
менее 10	23,5	1,5	0,09
от 10 до 25	33,6	14,9	0,09
более 25	38,5	34,4	-0,31
В среднем по регионам	26,5	5,0	
Соотношение доли казенных учреждений и отношения регионального и муниципального долга к доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ			
В среднем по группе регионов, где отношение долга к доходам составляет, %:	Доля казенных учреждений, %	Отношение долга к доходам в доходах, %	Коэффициенты корреляции
менее 25	24,8	9,9	0,34
от 25 до 50	31,5	34,6	0,04
более 50	22,9	59,8	0,07
В среднем по регионам	26,5	28,9	
Соотношение доли казенных учреждений и доли городского населения субъектов РФ			
В среднем по группе регионов, где доля городского населения составляет, %:	Доля казенных учреждений, %	Доля городского населения, %	Коэффициенты корреляции
до 60	34,6	48,5	-0,18
от 60 до 75	24,3	67,7	0,14
свыше 75	25,5	81,7	-0,26
В среднем по регионам	26,5	74,1	

Источник: расчеты А.Г. Бирюкова по данным Приложения.

ми, выраженными в количестве и качестве предоставляемых услуг. За последние 15 лет общие расходы бюджетной системы на социальную сферу в номинальном выражении выросли в 28 раз, в реальном выражении — в 5,1 раза, однако это не привело к соответствующему росту объема, доступности и качества государственных и муниципальных услуг в социальной сфере.

Это означает, что при определенных позитивных сдвигах в бюджетном секторе, включая повышение прозрачности и качества бюджетного планирования, расширение финансово-экономической самостоятельности учреждений, задача повышения качества государственных услуг и работ, эффективного использования бюджетных средств и результативности бюджетных и автономных учреждений остается актуальной.

При этом объективной преградой, затрудняющей проведение количественных и качественных оценок результатов преобразований, является, во-первых, отсутствие качественной статистики учреждений бюджетного сектора и, во-вторых, недостаточное распространение практики мониторинга деятельности учреждений в новых условиях. Отсутствие объективной картины, позволяющей оценить процесс внедрения новых инструментов и результативность реформы, повышает также вероятность принятия неэффективных решений, касающихся траектории ее дальнейшего развития. Следует согласиться с мнением И.В. Абанкиной о том, что «при внедрении современной модели финансирования в условиях развития региональной сети образовательных учреждений ключевой задачей становится мониторинг происходящих изменений. Принимаемые на его основе управленческие решения позволяют снижать риски, такие как ухудшение финансового положения учреждений при недостаточной численности учащихся из-за объективных демографических факторов, неадекватной структуры сети и негативных тенденций расселения»³⁵.

³⁵ *Абанкина И.В. и др.* Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] // Современная аналитика образования. 2016. № 6. С. 11–12.



Развитие основных инструментов финансового обеспечения государственного задания учреждений бюджетной сети

В соответствии с логикой Закона № 83-ФЗ ключевым элементом новой системы взаимоотношений между учредителями и подведомственными учреждениями стало государственное задание на выполнение государственных услуг и работ. Термин «государственное задание» был введен постановлением Правительства РФ от 02.09.2010 № 671³⁶ и заменил применявшийся ранее для автономных учреждений термин «задание учредителя».

Для формирования объективных и достоверных государственных заданий требовалось выработать единый подход к определению государственных услуг и работ, для оказания которых они формируются. В практической плоскости это означало выработку учредителями государственных учреждений единой позиции по таким вопросам, как наименование, содержание, определение единиц измерения объема, показателей качества для однотипных государственных услуг и работ.

С 2010 г. началась масштабная работа по идентификации и упорядочению государственных услуг и работ, формированию базовых (отраслевых) и ведомственных перечней. Работа по формированию единых перечней велась вначале на федеральном уровне. Регионы могли составлять свои перечни, в результате чего наименования, содержание и требования к качеству аналогичных услуг существенно различались на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах. Степень детализации услуг также варьировалась, особенно в регионах и муниципалитетах. Например, из-за разной степени детализации услуг их коли-

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // Финансовая газета. 23.09.2010. № 39.

чество в учреждениях схожего профиля, расположенных недалеко друг от друга, но в разных субъектах Российской Федерации, могло варьировать от нескольких десятков до нескольких сотен. Такая ситуация вводила в заблуждение потребителей услуг, поскольку услуги одного названия могли включать различное содержание.

Унификация требований к формированию, ведению и утверждению перечней услуг и работ на всех уровнях исполнительной власти была осуществлена в 2014 г. с принятием постановления Правительства РФ от 26.02.2014 № 151 (далее — постановление № 151)³⁷. При этом были детализированы требования к характеристикам услуг и работ. К первоначально введенным в 2010 г. характеристикам, используемым для описания государственной услуги (единица измерения показателя объема (содержания) государственной услуги, показатели, характеризующие ее качество), введены дополнительные характеристики, позволяющие установить для каждой услуги или работы ее принадлежность виду деятельности, ведомству и учреждению. Идентификация каждой государственной услуги и работы в базовом (отраслевом) перечне осуществляется путем формирования соответствующей реестровой записи и присвоения уникального кода.

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

Наличие перечней с четко определенными характеристиками услуг и работ призвано упорядочить работу учредителей по форми-

³⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2014 г. № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)» // Собрание законодательства РФ. 10.03.2014. № 10. Ст. 1041.

рованию государственных заданий и расчету нормативных затрат, а для самих учреждений, оказывающих государственные услуги и работы, упростить деятельность по их планированию, контролю за выполнением и отчетностью. К настоящему времени **на основе базовых (отраслевых) перечней создана единая стандартизированная информационная база государственных услуг и работ.**

Значительные усилия были направлены на создание системы нормативного финансирования государственных (муниципальных) услуг и работ, заменяющего традиционное сметное финансирование и содержание учреждений независимо от результатов их работы и качества оказываемых услуг. Базовые принципы нормативного финансирования утверждены в отношении федеральных бюджетных и автономных учреждений, однако нормативно-правовые документы учредителей регионального и муниципального уровней свидетельствуют об использовании этих принципов в значительной части субъектов и муниципалитетов Российской Федерации.

Основной подход — нормирование в расчете на единицу услуги (работы), а не на одно учреждение, определение стоимости единицы результата деятельности учреждений отвечает главному принципу бюджетной реформы — бюджетированию, ориентированному на результаты. Нормативное финансирование устанавливает равное финансовое обеспечение одинаковых услуг и работ (при прочих равных условиях их оказания (выполнения) — например территориальных) и его дифференциацию для различных услуг и работ. Введение нормативного финансирования выступает финансовой предпосылкой для получения потребителем доступных и качественных государственных услуг и работ независимо от места их предоставления и организационно-правовой формы организации, их предоставляющей.

В связи с масштабностью и неоднородностью учреждений бюджетной сети, различиями в их ресурсной обеспеченности, исторически сложившейся дифференциацией удельных объемов финансирования введение нормативного финансирования осуществлялось поэтапно.

До 2015 г. федеральным учредителям предоставлялась свобода выбора методов нормирования. Можно было использовать различные методы нормирования, формировать нормативные затраты отдельно по каждому бюджетному или автономному учреждению, в среднем по группе учреждений. На практике в основном использовались индивидуальные нормативные затраты, которые нельзя было отнести к полноценным нормативам. Распространенными были существенные различия нормативных затрат на аналогичные услуги и работы как для учреждений различных ведомств, так для учреждений, подведомственных одному и тому же учредителю. Разработанные на такой фрагментарной основе нормативные затраты не могли выступать в качестве объективной основы бюджетного планирования.

На повышение обоснованности нормативного финансирования, выполнение им функции ключевого финансового инструмента бюджетного планирования направлено постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640 (далее — постановление № 640)³⁸. Оно действует в отношении федеральных государственных учреждений, однако сформированные в нем подходы используются во многих субъектах и муниципалитетах Российской Федерации. Постановление № 640 вводит единую методологию формирования нормативных затрат, устраняет фрагментацию их применения. В частности:

- исключается практика применения нормативов для отдельных учреждений или их групп; устанавливаются единые отраслевые нормативы, для чего вводится понятие базового норматива затрат. Учет отраслевых и территориальных особенностей, влияющих на величину затрат на оказание услуг, осуществляется с помощью корректирующих коэффициентов к базовому нормативу затрат;

³⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // Официальный интернет-портал правовой информации. 03.07.2015.

- расширяется сфера применения нормативных затрат. Обязательность установления нормативных затрат распространяется теперь не только на услуги, но и на работы, хотя и с учетом их специфики;
- меняются требования к финансированию за счет федерального бюджета затрат учреждений на содержание имущества. Если ранее модель нормативных затрат частично возмещала затраты на потребление электрической и тепловой энергии независимо от участия имущественного комплекса учреждения в оказании услуг, то постановление № 640 вводит, во-первых, разграничение имущества, используемого и не используемого для оказания услуги, и, во-вторых, начиная с 2019 г. прекращает даже частичное финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета затрат на содержание имущества, не используемого в процессе выполнения государственного задания.

Нормативные затраты становятся ключевым параметром расчета субсидии на выполнение государственного задания. Они учитываются при формировании обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период³⁹. Кроме того, устанавливается публичное раскрытие информации о значениях базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг и отраслевых корректирующих коэффициентов к ним, которые подлежат размещению на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

В целях создания стимула для эффективного выполнения учреждениями государственного задания ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, постановление № 640 нормативно урегулировало вопрос возврата в федеральный бюджет остатков субсидии, предоставленной на выполнение государственного задания, в размере, соответствующем недостигнутым показателям, которые характеризуют объем государственных услуг (работ), установлены госу-

³⁹ Постановление Правительства РФ от 04.06.2014 № 511, вводящее изменения в постановление Правительства РФ № 671 от 02.09.2010, п. 13.

дарственным заданием, определены на основе отчета о выполнении государственного задания. Остальные остатки субсидии, образовавшиеся у учреждения в результате экономии, сложившейся при выполнении государственного задания, остаются в распоряжении учреждения.

При этом согласно ст. 15.15.15 КоАП РФ нарушение порядка формирования и (или) финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.

Данные об объемах финансового обеспечения деятельности федеральных бюджетных и автономных учреждений, о возврате неиспользованных остатков средств субсидий представлены в *табл. 9*.

Данные о структуре и объемах остатков средств федеральных бюджетных и автономных учреждений представлены в *табл. 10*.

Таким образом, в совокупности с унификацией государственных услуг и работ в рамках базовых перечней, публичным раскрытием информации в Интернете и закреплением электронного формата формирования бюджета **постановления № 640 и 151 завершают работу по созданию нормативно-правовых и технических инструментов для реализации целей и задач Закона № 83-ФЗ.**

Отметим позитивные результаты использования данных инструментов.

Определение и упорядочение государственных услуг и работ. Формализация требований к формированию, ведению и утверждению перечней государственных услуг и работ решила ряд проблем, связанных с несоответствием наименований и содержания аналогичных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) различными учредителями на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах. При этом к позитивным эффектам можно отнести сам факт привлечения внимания учредителей, учреждений и экспертного сообщества к вопросам определения, содержания и качества оказания государственных услуг, вызванный необходимостью введения этих характеристик в перечни и формирования на их основе государственного задания. В ряде от-

Таблица 9. Финансовое обеспечение деятельности федеральных бюджетных и автономных учреждений в 2014–2016 гг.

Вид финансового обеспечения	Предоставление (федеральный бюджет)			Возврат (федеральный бюджет)		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.*
Субсидия на госзадание, млрд руб.	680,1	746,1	770,8	0,6	0,4	0,1
Субсидия на иную цель, млрд руб.	226,3	183,4	193,5	0,6	3,9	0,03
Бюджетные инвестиции (субсидия на капвложения), млрд руб.	29,7	26,2	15,5	0,3	2,3	1,0

* По состоянию на 01.04.2017.

Таблица 10. Остатки средств бюджетных и автономных учреждений

Вид финансового обеспечения	Счет в кредитной организации			Счет в Федеральном казначействе		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Субсидия на госзадание, млрд руб.	8,2	2,9	3,1	36,1	26,5	0,3
Субсидия на иную цель, млрд руб.	0,8	0,3	0,1	65,0	36,3	0,0
Бюджетные инвестиции (субсидия на капвложения), млрд руб.	0,0	0,0	0,0	17,6	13,7	45,0

раслей работа сопровождалась дискуссиями по вопросам содержания, измерения объемов и оценки качества государственных услуг и работ.

Повышение прозрачности бюджетного планирования и формализация взаимоотношений между учредителем и учреждениями подведомственной сети. Использование электронного формата перечней

и информационных технологий формирования субсидии, в значительной степени устраняющих человеческий фактор, направлено на повышение дисциплины исполнителей, создание технических предпосылок для формализации, повышения качества и скорости бюджетного планирования.

Осознание учредителями и подведомственными учреждениями необходимости увязывать финансовое обеспечение с объемами государственного задания. На уровне учреждений входит в оборот понятие результатов деятельности, уходит в прошлое логика финансирования содержания учреждений в целом.

Повышение требований к качеству аналитической работы учредителей по анализу деятельности учреждений подведомственной сети. Для обоснования базовых нормативов затрат, в том числе на основе натуральных норм и корректирующих коэффициентов, учредителям необходима качественная информация о финансах, ресурсной базе и результатах деятельности учреждений подведомственной сети. Это, в свою очередь, требует организации ее систематического сбора, разработки методологии и проведения финансово-экономического анализа деятельности подведомственных учреждений, оценки эффективности использования ими ресурсов.

Введение новых инструментов в определенной степени меняет менталитет руководителей государственных учреждений, способствует формированию более осознанного и ответственного отношения к государственным финансам.

Вместе с тем данные инструменты имеют присущие им ограничения, игнорирование которых **может привести как к завышенным ожиданиям в отношении их применения, так и к чрезмерной трудоемкости и затратности используемых инструментов.**

Так, формирование базовых перечней в соответствии с установленным форматом наталкивается на невозможность однозначного определения базовых характеристик ряда услуг и работ. Данное утверждение относится прежде всего к услугам социальной сферы, где непосредственные результаты деятельности не имеют четко определяемых показателей качества (образование, медицина, культура) или единиц измерения объема (культура, на-

учная деятельность). Для решения вопроса усиливается детализация перечней — попытка за счет разделения услуги или работы на более мелкие составляющие решить проблему неоднозначности содержания, единиц измерения и результатов оказания услуги. Например, детализация отраслевого перечня государственных услуг в сфере образования привела к появлению десятков тысяч их наименований. В сфере культуры дискуссия о возможности применения нормативно-подушевого принципа при финансировании государственных услуг, оказываемых театрами, привела к изменениям в базовом (отраслевом) перечне. Если ранее в состав основной деятельности театров входили услуга по показу спектаклей и работа по их созданию, то более поздняя редакция перечня дополнена работой «организация показа спектаклей». Однако, по мнению Б.Л. Рудника, и усиление детализации не позволяет полноценно отразить содержание услуги в базовых перечнях: «в отношении услуги по показу спектаклей в графе “содержание работы” указаны только жанр спектакля (опера, балет или драма) и форма (большая или малая), что явно не раскрывает собственно содержание услуги, а работа “организация показа спектаклей” вообще не имеет какого-либо описания ее содержания, и даже показатель ее объема в перечне не указан»⁴⁰.

Предложения по практическому решению данной проблемы включают разделение в п. 1 ст. 69.2 Бюджетного кодекса услуг (работ) на такие, единицы которых носят и не носят стандартного характера⁴¹. Для услуг (работ), единицы которых не являются стандартными, предлагается предусмотреть два возможных варианта:

а) указание требования к объему, качеству услуги (по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя);

⁴⁰ Рудник Б.Л., Куштанина Е.В. О нормативном финансировании организаций исполнительских искусств. Экспертный анализ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 165–178.

⁴¹ Рудник Б.Л. Совершенствование организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг: результаты экспертного анализа // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 70–89.

б) указание требования к составу, содержанию отдельных единиц услуги (работы), их качеству (по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя), другие требования к этим единицам в зависимости от их особенностей.

Первый из указанных вариантов применим, в частности, для услуг театров; второй — например, для НИР, когда устанавливаются состав научных тем и техническое задание на каждую из них⁴².

Представляется, что попытки довести задачу заполнения перечней до логического конца путем все большей детализации и конкретизации услуг или работ в методологическом плане бесперспективны в силу самой сущности таких услуг, рассмотренной выше. В практическом же плане чрезмерное дробление информации и усложнение системы приведут к снижению оперативности при поиске данных, к снижению качества и потере скорости взаимодействия, т.е. к результатам, прямо противоположным заявленным. Следует остановиться на разумной степени детализации перечней, признать условность используемых в них параметров для трудно определяемых государственных услуг и работ.

Подвергаются также критике как используемое разграничение государственных услуг и работ, так и факты их некорректного применения на практике, включения фактических услуг в категорию работ. Практика отнесения фактических услуг к категории работ имеет место, например, в случаях комплексных и сложносоставных работ (услуг), состоящих из десятков отдельных операций (например, техническая экспертиза или технический ремонт). Перевод таких работ в категорию услуг с последующей их детализацией по операциям означал бы расширение базового перечня и многократное усложнение для учредителей и учреждений процесса бюджетного планирования. Другой причиной отнесения фактических услуг к категории работ является объективная сложность точного

⁴² Рудник Б.Л. Совершенствование организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг: результаты экспертного анализа // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 70–89.

планирования их объемов (например, планирование аварийных выездов, налетов).

Поэтому вопросы об уточнении этих понятий, о строгости отнесения на практике услуг и работ к той или иной категории следует увязывать с практической целесообразностью и осуществимостью.

Необходимо учитывать, что перечни государственных услуг и работ предназначены исключительно для прикладных задач бюджетного планирования. Они не должны рассматриваться как всеобъемлющие справочники по содержанию и качеству государственных услуг (работ) и не могут использоваться как единственный инструмент оценки результатов деятельности учреждений. Для практических целей в них могут применяться параметры, в наибольшей степени влияющие на стоимость услуг или работ.

Рассмотренные особенности формирования перечней в отношении ряда услуг и работ накладывают, в свою очередь, объективные ограничения на разработку для них натуральных норм; понятие нормативных затрат в их отношении является достаточно условным. Ко многим видам деятельности в социальной сфере неприменимо понятие типового или наиболее эффективного учреждения, параметры которого могли бы стать основой определения базового норматива затрат: трудно представить себе «наиболее эффективный» театр или цирк.

Вышесказанное существенно осложняет на практике переход к единым нормативам на оказание государственных услуг и работ. Так, в качестве проблемы регионами отмечается невозможность и необоснованность применения единого формализованного подхода к определению нормативов затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ). Сохранение практики использования индивидуальных выравнивающих коэффициентов для отдельных учреждений, определение нормативных затрат на оказание государственных услуг путем индексации расходов прошлых лет отмечают 23 субъекта Российской Федерации. В сложившейся в большинстве субъектов Российской Федерации практике фактически расчет нормативных затрат производится «от обратного», т.е. от утвержденного в бюджете на очередной финансовый год объема

расходов, предусмотренного по соответствующим функциональным разделам, и не отражает нормативных затрат, необходимых для оказания государственных услуг в соответствии с порядками, стандартами и иными требованиями нормативно-правовых актов.

Большинство регионов отмечают недостаточность и недоработанность нормативно-методического сопровождения вопросов формирования базовых (отраслевых) и ведомственных перечней государственных услуг (работ), нормативов финансовых затрат на их оказание со стороны ФОИВ, сложности утверждения ведомственных перечней государственных услуг (работ) в системе «Электронный бюджет»⁴³.

Поэтому справедливое ужесточение требований к методике и организации расчета нормативных затрат, ведению расчетно-аналитических работ в отношении учреждений бюджетной сферы должно соизмеряться с возможностями и объективными ограничениями, а затраты на организацию этой работы — с их конечным эффектом. Решение проблем, связанных с формированием перечней и введением нормативного финансирования, является вопросом выбора оптимального баланса между стремлением к упрощению и унификации и объективными ограничениями на эти процессы, связанные со спецификой государственных услуг и работ.



Деятельность учреждений бюджетной сети в рамках Закона № 83-ФЗ и качество государственных (муниципальных) услуг

В правовом статусе государственных учреждений на момент принятия Закона № 83-ФЗ отсутствовали стимулы к повышению эффективности деятельности, что было вызвано в том числе смет-

⁴³ Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации». М.: Министерство финансов РФ, 2016.

ным финансированием, которое осуществлялось без увязки с целевыми показателями деятельности конкретного учреждения. При этом доходы от приносящей доход деятельности могли быть получены учреждениями в ущерб основной работе. В деятельности автономных учреждений отмечалось непрозрачное расходование бюджетных средств.

Исходя из этого важной задачей реформы являлись изменение условий и принципов деятельности государственных (муниципальных) учреждений, модернизация управленческих механизмов, повышение ответственности руководства и сотрудников учреждений за результаты работы.

Для решения этой задачи, помимо новой модели финансового обеспечения деятельности учреждений, предусматривались следующие меры:

- большая экономическая самостоятельность учреждения и ответственность его руководства за финансовые результаты деятельности;
- предоставление бюджетным и автономным учреждениям права заниматься приносящей доход деятельностью с поступлением доходов от этой деятельности в распоряжение учреждений;
- отсутствие субсидиарной ответственности публичных правовых образований по обязательствам бюджетных и автономных учреждений;
- расширение прав бюджетных и автономных учреждений по распоряжению находящимся у них на праве оперативного управления государственным (муниципальным) имуществом.

До принятия Закона № 83-ФЗ в российском законодательстве были предусмотрены только два типа государственных (муниципальных) учреждений — бюджетные и автономные. Законом № 83-ФЗ был установлен еще один тип — казенное учреждение. Статус казенных учреждений, по сути, стал аналогичен правовому положению бюджетных в период до 1 января 2011 г., а бюджетных — приближен к статусу автономных. Принятый через год

Федеральный закон № 239-ФЗ⁴⁴ (далее — Закон № 239-ФЗ) внес дополнения в условия создания и деятельности автономных учреждений, которые уменьшили различия между правовыми статусами автономного и бюджетного учреждений. В результате внесенных в федеральное законодательство изменений бюджетные и автономные учреждения стали двумя типами единой организационно-правовой формы государственного (муниципального) учреждения.

Как показывает анализ результатов деятельности учреждений, предоставляющих государственные услуги и работы, на практике они оказались затронутыми реформами в гораздо меньшей степени, чем ожидалось. Реформы, которые изначально планировались для улучшения результатов деятельности учреждений, в действительности оказались в значительной степени сориентированными на учредителей.

Органы исполнительной власти — учредители бюджетных и автономных учреждений — выступают в качестве субъектов реформы, формирующих ее базовые инструменты: перечни и содержание государственных услуг и работ, государственное задание, субсидию, нормативные затраты. Сами же учреждения, являясь объектами реформы, далеко не всегда понимают ее смысл и зачастую слабо сориентированы на улучшение результатов деятельности.

В учреждениях бюджетной сети объективно существует проблема целеполагания, что связано с двойственностью их экономической природы. Поскольку основой деятельности бюджетных и автономных учреждений является оказание государственных услуг в соответствии с утвержденным учредителем государственным заданием, от выполнения которого в силу законодательства Российской Федерации учреждения не вправе отказаться, установленные в нем показатели выступают целевыми для учреждения. Но задачей учреждений является и осуществление приносящей доход

⁴⁴ Федеральный закон от 18.07.2011 № 239-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений».

деятельности, объемы которой также выступают в качестве целевых показателей, указываемых в плане финансово-хозяйственной деятельности; обязательными для выполнения в социальных отраслях являются и целевые показатели по уровню оплаты труда в соответствии с «дорожной картой». Кроме того, учредители часто разрабатывают систему отраслевых показателей эффективности учреждений, включающую множество параметров по различным направлениям деятельности.

При этом основной инструмент управления результатами деятельности учреждений бюджетной сети — государственное задание, будучи по своему социально-экономическому характеру административным рычагом, не всегда оказывается обоснованным и объективным. Планирование государственных заданий осуществляется, как правило, на основе исторически сложившихся объемов; различия в ресурсной обеспеченности учреждений принимаются во внимание в недостаточной степени. У учредителей нередко отсутствует экономико-статистическая информация, не ведется аналитика, необходимая для формирования объективно обоснованных и соответствующих ресурсному потенциалу учреждений государственных заданий. В результате между учреждениями одних профиля и ресурсной обеспеченности зачастую имеют место существенные различия в степени напряженности государственного задания. Как справедливо отмечает Н.Г. Типенко, под некоторыми государственными заданиями и нормативами по-прежнему сокрыты сметы, что позволяет имитировать успешный ход реформы⁴⁵.

Соответственно, различаются и возможности осуществления приносящей доход деятельности. Необъективность установления государственного задания снижает мотивацию учреждений к улучшению организации работы, повышению качества услуг и работ.

В итоге учреждения получают множество обязательных либо рекомендованных целевых показателей, не всегда взаимоувязан-

⁴⁵ Типенко Н.Г. Нормативы и услуги: старые проблемы и новые возможности // Журнал руководителя управления образованием. 2014. № 8.

ных и обоснованных. В таких условиях им сложно обосновать приоритетные направления развития, развивать стратегическое планирование, строить грамотную кадровую политику.

Системной проблемой в рамках концепции Закона № 83-ФЗ является мотивация учреждений к повышению качества оказываемых услуг и работ в рамках государственного задания. Гарантированное и планомерно распределяемое государственное задание ориентирует учреждения на оказание услуг и работ стандартного качества в соответствии с параметрами, указанными в базовых перечнях государственных услуг и работ; контроль учредителя направлен на выполнение этих показателей. Поскольку деятельность в рамках государственного задания направлена на выполнение количественных показателей при стандартных показателях качества, очевидно, что дополнительные усилия учреждений при прочих равных условиях направляются на развитие платной деятельности, а не на повышение качества в рамках государственного задания.

Для решения этой проблемы в отдельных отраслях предлагается, например, ввести дополнительные корректирующие коэффициенты за высокое качество в систему нормативных затрат, а также дополнительные показатели в эффективный контракт учредителя с руководителем бюджетного учреждения.

Однако такие предложения, по сути, не выходят за рамки административных инструментов и не могут существенно изменить ситуацию.

Более того, многие учредители воспользовались предоставленным им Приказом Минфина России от 28.07.2010 № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» правом введения дополнительных показателей в план финансово-хозяйственной деятельности, в результате чего множится отчетность учреждений и сохраняется административный контроль их деятельности. Как пишет Н.Г. Типенко, в отношении образовательных организаций «не произошло и расширения самостоятельности. План финансово-хозяйственной деятельности с его детализацией расходов

практически перечеркнул все многолетние усилия по борьбе за самостоятельность школ в расходовании полученных по нормативу средств. Требования детального планирования бюджета школы и утверждение этого плана (не только по статьям, но и по подстатьям бюджетной классификации) — признак усиления всестороннего контроля, а не расширения самостоятельности учреждения»⁴⁶.

Задача повышения качества услуг и работ заявляется и декларируется как учредителями, так и бюджетными учреждениями, однако действенных механизмов для ее практического решения в рамках действующей планово-распределительной системы доведения государственных заданий не найдено.

О наличии внутренних проблем учреждений бюджетной сети свидетельствуют и многочисленные факты существенных разрывов в оплате труда руководящего состава и остального персонала учреждений. Занижение зарплат сотрудников говорит о незаинтересованности руководства в повышении квалификации персонала, в привлечении высококвалифицированной рабочей силы, а значит, об отсутствии мотивации в высоком качестве осуществляемой деятельности. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»⁴⁷ ввел целевые параметры по оплате труда для работников отраслей социальной сферы федерального уровня, предписал создать прозрачный механизм оплаты труда, установив соотношение средних заработных плат руководителей и работников и предусмотрев представление руководителями этих организаций сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Являясь административным противовесом негативной тенденции к занижению руководителями оплаты труда сотрудников, такой контроль не решает проблему отсутствия мотивации руководства бюджетных учреждений к эффективной организации работы.

⁴⁶ *Тупенко Н.Г.* Нормативы и услуги: старые проблемы и новые возможности // Журнал руководителя управления образованием. 2014. № 8.

⁴⁷ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

В целом наблюдается отставание многих государственных учреждений от аналогичных коммерческих организаций по качеству предоставляемых услуг, производительности труда, уровню финансово-экономической работы. Зачастую в государственных организациях отсутствуют базовые инструменты внутреннего управленческого учета, бюджетирования и контроля (например, отсутствует раздельный учет рабочего времени сотрудников по госзаданию и по платной деятельности, не ведется учет задействованности имущества в оказании различных услуг и работ, не выделяются центры финансовой ответственности и др.).

Отдельной проблемой организаций бюджетного сектора, снижающей общую эффективность бюджетных расходов, является неэффективное использование имущественных комплексов учреждений, низкий уровень задействованности имущества в оказании государственных услуг и работ, а также в приносящей доход деятельности.

При подготовке Министерством финансов РФ доклада «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации» субъектами РФ были отмечены следующие основные проблемы в сфере оказания государственных услуг и функционирования сети государственных учреждений⁴⁸:

- невозможность и необоснованность применения единого формализованного подхода к определению нормативов затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ), сохранение практики использования индивидуальных выравнивающих коэффициентов для отдельных учреждений, определение нормативных затрат на оказание государственных услуг путем индексации расходов прошлых лет;
- существенные различия между утвержденными федеральными базовыми (отраслевыми) перечнями государствен-

⁴⁸ Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации». [Электронный ресурс] М.: Министерство финансов РФ, 2016. Режим доступа: <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113905> (Дата обращения: 27.03.2017)

ных услуг (работ) и перечнями государственных услуг (работ), действующими на территории субъектов Российской Федерации;

- сложности при формировании заявок на внесение изменений в базовые (отраслевые) перечни государственных услуг (работ), а также при формировании и ведении ведомственных перечней в электронном виде в рамках государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»;
- отсутствие единых критериев формирования базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг на федеральном уровне;
- проблема развития конкуренции при оказании государственных услуг (выполнении работ);
- незавершенность процессов реструктуризации сети государственных учреждений субъектов Российской Федерации, подведомственных различным РОИВ, отсутствие критериев для принятия решений по их укрупнению, ликвидации, переводу в другую организационно-правовую форму;
- наличие у подведомственных субъектам Российской Федерации государственных учреждений остатков субсидий на выполнение государственного задания;
- отсутствие единых разработанных стандартов оказания государственных услуг (выполнения работ), низкая активность и незаинтересованность населения в создании систем общественного контроля и оценки качества государственных (муниципальных) услуг.

При этом основными мероприятиями, проводимыми субъектами Российской Федерации с целью повышения эффективности деятельности подведомственных государственных учреждений, являются:

- формирование ведомственных перечней государственных услуг (работ), уточнение их содержания в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями услуг (работ);
- подготовка и утверждение нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок разработки государственных

заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) и расчета нормативов финансовых затрат на их оказание (выполнение);

- реструктуризация учреждений с целью исключения дублирующих структур, в том числе путем слияния нескольких подразделений, централизации функций по организации закупок, ведению бухгалтерского учета, техническому обслуживанию зданий, оборудования;
- вывод непрофильных функций государственных учреждений на аутсорсинг;
- оптимизация численности персонала государственных учреждений на основе перераспределения функциональных обязанностей и нагрузки на сотрудников;
- перевод государственных (муниципальных) услуг в электронную форму;
- повышение эффективности управления государственным имуществом (в том числе путем реорганизации, ликвидации учреждений, передачи части площадей в аренду, консервации свободных площадей);
- развитие государственно-частного партнерства в социальной сфере, расширение практики привлечения негосударственных организаций для оказания государственных (муниципальных) услуг;
- внедрение системы эффективных контрактов, предусматривающей конкретизацию должностных обязанностей работников, условий оплаты труда, показателей и критериев оценки эффективности деятельности учреждения в целом для назначения стимулирующих выплат сотрудникам;
- проведение мониторинга выполнения государственного задания и качества оказания государственных услуг (выполнения работ).

Также реакцией учредителя на проблемы в работе подведомственных учреждений является усиление контроля не только целевых показателей государственного задания, но и промежуточных

результатов, что противоречит духу реформы и не приводит к улучшению их деятельности.

Так, зачастую на практике нарушается самостоятельность учреждений в определении направлений использования средств субсидий на выполнение государственного задания. Вместо того чтобы контролировать достижение показателей объема и качества оказания государственных услуг, учредитель не передает учреждению полномочия по утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД) и осуществляет контроль за его финансовыми потоками, несмотря на то что в соответствии с требованиями к формированию ПФХД учреждение самостоятельно определяет направления использования средств субсидий на выполнение государственного задания в соответствии с планом. Иными словами, средства субсидии на выполнение задания необязательно должны использоваться в строгом соответствии с теми направлениями (видами расходов) и нормами расходов, которые учитывались при расчете общего годового размера такой субсидии.

Таким образом, несмотря на то что нормативно для учреждения расширяется финансово-экономическая самостоятельность, на практике учредитель часто такую самостоятельность ограничивает.

Особенно наглядно нереализованность расширения экономической самостоятельности учреждений проявилась в отношении автономных учреждений.

Автономные учреждения должны были апробировать деятельность в условиях развитых конкурентных отношений, в них проходит апробацию такая форма независимого контроля, как наблюдательный совет. В соответствии с первоначальным замыслом они должны были стать ориентиром для многих учреждений, которые в силу инерции или недостаточной подготовленности управленческих кадров оказались в статусе бюджетных. Именно на автономную форму при выборе учреждениями организационно-правовой формы были ориентированы критерии «доли доходов от иной приносящей доход деятельности» и «готовности руководства и коллектива к работе в новых условиях». Поэтому, как считает Б.Л. Рудник, обеспечение высокого уровня экономической самостоятельности

автономных учреждений имело принципиальную значимость для успеха реформы⁴⁹.

В числе прав автономных учреждений, отсутствующих у бюджетных и казенных, — право привлекать заемные средства, открывать в банке не только расчетный, но и депозитный счет с целью получения процентов за пользование денежными средствами. Автономное учреждение может получать подарки и пожертвования, а также быть наследником имущества. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом № 275-ФЗ⁵⁰ оно может получать доход от целевого капитала и использовать его в соответствии с целями, предусмотренными его уставом. Автономное учреждение с согласия учредителя может вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве учредителя или участника (п. 6 ст. 3 Закона № 174-ФЗ). Этот вид деятельности может приносить автономному учреждению доход в форме прибыли (дивидендов) как участнику или учредителю другого юридического лица.

Однако по остальным характеристикам различия между автономными и бюджетными учреждениями в степени оперативно-хозяйственной самостоятельности оказались незначительными (табл. 11 на с. 64–65)⁵¹.

В отношении как бюджетных, так и автономных учреждений установлены единые требования к содержанию ПФХД. При этом

⁴⁹ Рудник Б.Л. Совершенствование организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг: результаты экспертного анализа // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 70–89.

⁵⁰ Федеральный закон от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использовании целевого капитала некоммерческой организации».

⁵¹ См.: Письмо Минфина России от 16.05.2011 № 12-08-22/1959 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».

учредителю предоставлено право установления порядка составления и утверждения ПФХД для подведомственных учреждений, он вправе определить особенности составления и утверждения плана для отдельных учреждений, а также ввести дополнительную детализацию состава показателей. Это означает единый подход к планированию, отчетности и контролю деятельности бюджетных и автономных учреждений. При этом в противоречие с заявленными целями реформы форма ПФХД содержит больше показателей, чем смета, применявшаяся при традиционном планировании.

Невелики различия в правах автономных и бюджетных учреждений по распоряжению имуществом. Автономные учреждения в отличие от бюджетных могут самостоятельно распоряжаться недвижимым имуществом, приобретенным на средства от предпринимательской деятельности. Однако реализация этого права ограничена статусом оперативного управления имуществом учреждений: имущество, передаваемое учредителем, и доходы, полученные учреждениями от ведения предпринимательской деятельности (в том числе от выполнения платных услуг и работ), находятся в оперативном управлении учреждений, оставаясь при этом в собственности учредителя.

Согласно ст. 296 ГК РФ государственное учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется и распоряжается им в соответствии с целями своей деятельности и назначением имущества и, если иное не установлено законом, с согласия собственника этого имущества. В соответствии со ст. 299 ГК РФ имущество, приобретенное учреждением по договору или по иным основаниям, поступает в его оперативное управление. В результате ни автономное, ни бюджетное учреждения не могут иметь не закрепленного за ними на праве оперативного управления имущества.

Из этого следует, что, хотя автономные и бюджетные учреждения могут самостоятельно распоряжаться доходами от предпринимательской деятельности (в частности, приобрести на эти средства здание), они не могут зарегистрировать это имуще-

Таблица 11. Сравнительная характеристика автономных, бюджетных, казенных учреждений по некоторым признакам

Признак	Характеристики признака	Применение признака для каждого типа учреждения		
		КУ	БУ	АУ
Государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ)	Обязательность формирования для данного типа учреждений Может быть сформировано по решению учредителя, но обязательно	-	+	+
Финансовое обеспечение (финансовое обеспечение выполнения задания для КУ, БУ и АУ)	Бюджетная смета	+	-	-
Открытие и ведение счетов (лицевых счетов)	Субсидия	-	+	+
Субсидиарная ответственность учредителя	Обязательны лицевые счета в Федеральном казначействе (ФК), финансовом органе соответствующего ППО (далее — ФО) Возможность открытия и ведения счетов в кредитной организации и/или в ФК (ФО)	+	+	-
Принципы ведения бухгалтерского учета	Наличие в зависимости от типа учреждения Применение единого плана счетов бухгалтерского учета государственных (муниципальных) учреждений	-	-	+
Требования к размещению информации о деятельности учреждений в открытом доступе, документы в соответствии с п. 3.3 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ, п. 13 ст. 4 Федерального закона от 03.11.06 № 174-ФЗ	Обязательно размещение после 1 января 2012 г.	+	+	+

	Недвижимым имуществом, закрепленным собственником, приобретенным за счет выделенных собственником средств	-	-	-
	Недвижимым имуществом, приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности	-	-	+
Возможность распоряжения имуществом без согласия учредителя	Особо ценным движимым имуществом, закрепленным собственником, приобретенным за счет выделенных собственником средств	-	-	-
	Особо ценным движимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности	-	+	+
	Иным имуществом	-	+	+
Возможность ведения приносящей доход деятельности в соответствии с уставом (оказание платных услуг физическим и юридическим лицам)	С зачислением доходов в соответствующий бюджет	+	-	-
	С правом распоряжения полученными доходами	-	+	+
Финансовое обеспечение учредителем содержания имущества, сдаваемого в аренду	В рамках бюджетной сметы или субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания	+	-	-
	Руководитель, назначаемый учредителем	+	+	+
Органы управления государственным (муниципальным) учреждением	Руководитель, назначенный учредителем и одобренный наблюдательным советом	-	-	+

ство в регистрационной службе, так как имущество должно быть приобретено только от имени учредителя — соответствующего административно-территориального образования и в его собственность, а затем закреплено за учреждением на праве оперативного управления. При этом собственник вправе изъять имущество, приобретенное на доходы от предпринимательской деятельности, как и любое иное, закрепленное либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником, если сочтет, что оно излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению. Имуществом, изъятим у учреждения, его собственник вправе распорядиться по своему усмотрению.

Еще более жесткий правовой режим установлен в отношении земельных участков. В соответствии со ст. 268 ГК РФ автономным и бюджетным учреждениям предоставляются земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования. Если земельный участок будет приобретен учреждением за счет доходов от предпринимательской деятельности, то он, как и любое другое имущество, поступает в собственность учредителя и предоставляется учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования. Данный режим предполагает отсутствие не только права свободно отчуждать земельные участки, но и права сдавать их в аренду третьим лицам.

Значительные ограничения в правах по распоряжению имуществом и землей в сочетании с правовой неопределенностью в отношении имущества, приобретенного на средства от приносящей доход деятельности, сужают возможности финансово-хозяйственной деятельности, что особенно чувствительно для автономных учреждений.

Ограничения в праве по распоряжению имуществом автоматически сужают ответственность государственных учреждений по гражданско-правовым обязательствам. Контрагенты учреждений по его договорам (например, по передаче имущества, выполнению работ, оказанию услуг, распоряжению исключительными правами) могут быть обеспокоены тем, за счет какого имущества будут возмещены их убытки в случае, если государственное учреждение ока-

жется неспособным исполнить обязательства. Это особенно актуально для автономных учреждений, которые более свободны в распоряжении финансовыми средствами и имеют более широкие возможности для установления договорных отношений. Контрагенты учреждения могут отказать ему в проведении сделки, потребовать 100%-ю предоплату или страхование ответственности, ведение расчетов посредством покрытого (депонированного) аккредитива, залога, поручителей, банковской гарантии и т.п. Все это неизбежно ведет к увеличению издержек и торможению финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения⁵².

Как справедливо отмечают О.В. Богачева и О.А. Феоктистова, наличие пробелов в законодательстве и рассмотренные ограничения в правах государственных учреждений приводят к ослаблению стимулов перехода бюджетных учреждений в автономные. В экономической литературе предлагаются два варианта решения этой проблемы⁵³. Первый предполагает установление в рамках права оперативного управления имуществом расширенного режима распоряжения имуществом, приобретенным на внебюджетные доходы (включая возможность продажи такого имущества без согласования с собственником). Второй — более радикальный — вариант предполагает отказ от закрепления имущества на праве оперативного управления и введение права собственности автономного учреждения на приобретенное имущество за счет доходов от предпринимательской деятельности. Скорее всего, расширение имущественных отношений в бюджетном секторе будет способствовать развитию конкурентной среды и повышению эффективности оказания государственных услуг. Однако с учетом большей социально-экономической и политической значимости вопроса о статусе имущества автономных и бюджетных учреждений варианты расширения их имущественных прав должны быть тщательно проработаны.

⁵² Богачева О.В., Феоктистова О.А. Совершенствование статуса государственных учреждений // Бюджетный учет. 2013. № 6.

⁵³ Там же.

Таким образом, в деятельности учреждений бюджетной сферы накопилось много проблем и противоречий. Они отражают противоречивость самой модели их деятельности на основе государственного задания как инструмента организации планирования и контроля оказания государственных услуг и работ, не создающего должной внутренней мотивации для повышения качества услуг и работ.

Наиболее слабым звеном реформы остается создание мотивации учреждений в повышении качества предоставляемых услуг и эффективной организации деятельности. Решение этой задачи лежит в иной плоскости, нежели дальнейшее совершенствование перечней государственных услуг и работ, системы государственного задания, методики расчета нормативных затрат, и требует иных подходов, чем заявленные в парадигме Закона № 83-ФЗ.

Следует согласиться с мнением Б.Л. Рудника, что движения по кругу вряд ли удастся избежать, если пытаться сохранить неприкосновенность государственного сектора и все преобразования сосредоточить на отладке организационно-экономических условий функционирования составляющих его учреждений⁵⁴.



Расширение конкурентной среды оказания государственных услуг и работ

На данном этапе главным направлением реформы становится разработка механизмов, создающих реальную мотивацию бюджетных и автономных учреждений к повышению качества государственных услуг и работ, к росту производительности труда, к общему улучшению организации и повышению эффективности деятель-

⁵⁴ Рудник Б.Л. Трансформация экономических механизмов в сфере культуры: последовательное развитие или движение по кругу? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 83–103.

ности. Необходимо придать новый импульс развитию сферы государственных услуг.

С учетом передового международного опыта таким импульсом должно стать расширение конкурентной сферы оказания государственных услуг и работ, выстраивание механизма непосредственной зависимости уровня и условий финансирования учреждений от качества оказываемых услуг.

В настоящее время в России имеются определенные законодательные предпосылки и накоплен опыт использования конкурентных механизмов оказания госуслуг, однако их явно недостаточно для полномасштабного развития новых механизмов в социальной сфере.

Так, ст. 6 Бюджетного кодекса, определяя государственные (муниципальные) услуги, допускает возможность их оказания не только органами государственной власти (местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями, но и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. Вопрос о финансировании (возмещении) затрат юридическим лицам в случае оказания ими таких услуг потенциально может быть разрешен в рамках ст. 78 Бюджетного кодекса. Однако действующие законодательные нормы не регламентируют порядок участия таких юридических лиц в оказании государственных (муниципальных) услуг. Поэтому при формальной возможности привлечения иных юридических лиц, в том числе социально ориентированных некоммерческих организаций, на рынок государственных (муниципальных) услуг процедурные нормы для их практической реализации отсутствуют. В настоящее время нормативно-правовое регулирование ни в части заключения государственных (муниципальных) контрактов, ни в части предоставления субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг не обеспечивает развитие конкуренции за бюджетные средства, выделяемые на финансовое обеспечение оказания государственных (муниципальных) услуг.

Отдельными федеральными законами предусматривается использование рыночных механизмов для определения исполнителя

госуслуг. Например, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает возможность оказания образовательных услуг как государственными и муниципальными, так и частными образовательными организациями, а также и индивидуальными предпринимателями и вводит элементы конкурентного размещения государственного задания на подготовку специалистов со средним профессиональным и высшим образованием.

Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» устанавливает право получателя социальных услуг выбрать поставщика социальных услуг, в качестве которого могут быть юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и (или) индивидуальные предприниматели, осуществляющие социальное обслуживание.

В субъектах Российской Федерации реализуются «дорожные карты» по повышению эффективности и качества оказания госуслуг, в рамках которых привлекаются негосударственные организации к оказанию услуг социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов и услуг дошкольного образования. В частности, разработаны целевые показатели по уровню привлечения к 2018 г. негосударственных организаций к оказанию услуг в этой сфере:

- удельный вес граждан пожилого возраста и инвалидов (взрослых и детей), получивших услуги в негосударственных организациях социального обслуживания, в общей численности граждан пожилого возраста и инвалидов (взрослых и детей), получивших услуги в организациях социального обслуживания всех форм собственности, — 5%;
- удельный вес негосударственных организаций, оказывающих социальные услуги, от общего количества организаций всех форм собственности — 10%;
- удельный вес численности воспитанников негосударственных дошкольных образовательных организаций в общей численности воспитанников дошкольных образовательных организаций (в большинстве регионов значение данного показателя определено на уровне 10% к 2018 г.).

Привлечение негосударственных некоммерческих организаций к оказанию государственных услуг в субъектах Российской Федерации осуществляется в разных формах:

- предоставление субсидий на оказание госуслуг (Тюльская, Амурская области, Пермский край, Республика Башкортостан, Самарская область);
- предоставление потребителю услуги целевой потребительской субсидии (сертификата) (Москва, Пермский край, Псковская, Мурманская области, Республика Удмуртия, Ставропольский край);
- закупка государственных услуг в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Республика Татарстан и Пермский край).

Так, например, в Башкортостане, проанализировав деятельность некоммерческих организаций и выявив их неготовность к работе в области социального обслуживания, республиканские власти решили преобразовать два существующих государственных учреждения социального обслуживания в автономные некоммерческие организации, учрежденные местными советами ветеранов, обществами инвалидов и советами муниципальных образований⁵⁵.

Получив положительные результаты — увеличение на 11% числа обслуженных граждан, повышение на 21,2% объема доходов от платных услуг, в том числе за счет оказания дополнительных услуг, не входящих в гарантированный перечень, и отсутствие жалоб на работу автономных некоммерческих организаций, — власти приняли решение распространить соответствующий опыт на территории всего региона и создать 59 автономных некоммерче-

⁵⁵ *Иванова Л.Х., Рыбальченко С.И.* О реализации проекта по организации оказания социальных услуг на дому негосударственными организациями в Республике Башкортостан // *Уровень жизни населения регионов России.* 2016. № 3 (201). С. 114.

ских организаций⁵⁶. При этом с учетом того что в соответствии со ст. 123.24 Гражданского кодекса РФ автономная некоммерческая организация вправе заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения целей, ради которых она образована, и соответствующей этим целям, создавая для осуществления предпринимательской деятельности хозяйственные общества или участвуя в них, при данных АНО было создано 59 хозяйственных обществ⁵⁷.

По итогам данных преобразований были достигнуты следующие результаты⁵⁸:

- увеличились объем и доля финансирования негосударственных организаций;
- в действующих при СО НКО обществах с ограниченной ответственностью создано более 1 тыс. новых рабочих мест, что позволило не только оказывать нуждающимся гражданам дополнительные услуги сверх гарантированного перечня, но и удовлетворить потребности граждан, не признанных нуждающимися, но изъявивших желание получать данные услуги в платном социальном обслуживании. При этом численность социальных работников увеличилась в 1,5 раза — с 2 до 3 тыс. человек;
- число получивших услуги граждан увеличилось на 16% — с 34,3 до 40 тыс. человек. При этом данное увеличение

⁵⁶ *Иванова Л.Х., Рыбальченко С.И.* О реализации проекта по организации оказания социальных услуг на дому негосударственными организациями в Республике Башкортостан // *Уровень жизни населения регионов России.* 2016. № 3 (201). С. 114.

⁵⁷ Там же; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // *Собрание законодательства РФ.* 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

⁵⁸ Экспертное заключение рабочей группы «Социальная политика и повышение качества социальных услуг» по итогам обсуждения практики применения Закона № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (04.04.2016 № ЭС-107-04-16). [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://mintrudrb.ru/social/social_service_at_home/13831/> (Дата обращения: 27.03.2017)

произошло без повышения бюджетного финансирования (в противном случае это потребовало бы дополнительно 83 млн руб. при оказании услуг государственными учреждениями)⁵⁹;

- объем средств, полученных негосударственным сектором за второе полугодие 2015 г. от оказания социальных услуг на платной основе, составил 45,1 млн руб., что на 4,6% больше, чем получено государственными учреждениями за весь 2014 г.;
- создаются условия для оптимизации и сокращения бюджетных расходов, поскольку при увеличении числа обслуживаемых требуется дополнительное финансирование, а порядок предоставления субсидий СО НКО обязывает обслуживать граждан за счет собственных средств, получаемых от платных услуг их хозяйственных обществ;
- расширяется спектр социальных услуг, что способствует развитию рынка, повышению доступности и качества услуг, снижению неформальной занятости, поступлению дополнительных средств в социальную сферу бюджет. Так, хозяйственные общества не ограничиваются социальными услугами, включенными в утвержденный законом перечень, и оформляют медицинские лицензии, организуют службы сиделок, предоставляют услуги медицинского массажа, проката средств реабилитации, услуги парикмахера на дому, осуществляют дополнительную уборку помещений и т.п.;
- появляется возможность привлекать дополнительные ресурсы в виде грантовой, имущественной и иной поддержки, что расширяет их возможности по оказанию социальных услуг.

В Пермском крае в реестре поставщиков социальных услуг находятся 72 организации, из них 18 коммерческих организаций,

⁵⁹ *Иванова Л.Х., Рыбальченко С.И.* О реализации проекта по организации оказания социальных услуг на дому негосударственными организациями в Республике Башкортостан // *Уровень жизни населения регионов России.* 2016. № 3 (201). С. 117.

8 некоммерческих, 2 унитарных предприятия и 1 акционерное общество. Таким образом, доля негосударственных организаций составляет 40%⁶⁰. Изменения в данной сфере начались еще в 2006 г., а их предпосылкой было то, что у учреждений отсутствовала заинтересованность в обслуживании большего количества клиентов и повышении качества предоставляемых услуг, так как сметное финансирование было ориентировано не на потребителя, а на содержание сети учреждений, что приводило к неэффективности бюджетных расходов⁶¹.

Для улучшения ситуации активно стали внедряться механизмы государственного заказа соответствующих услуг на рынке. Министерство социального развития определяло перечень и стоимость услуг, а также требования к их оказанию. За право получить данный заказ стали бороться организации всех форм собственности. При этом большое внимание уделялось системе контроля, в том числе независимой оценке, чтобы избежать снижения качества услуг ввиду стремления бизнеса увеличить доход при минимизации издержек⁶².

Благодаря указанным действиям были достигнуты следующие результаты:

- более 50 негосударственных организаций привлечены в сферу оказания социальных услуг;
- каждому второму получателю услуги предоставляются в негосударственном секторе;
- почти в 3 раза сократилась сеть государственных учреждений, а также численность работников учреждений;

⁶⁰ Реестр поставщиков социальных услуг Пермского края. [Электронный ресурс] Режим доступа: <<http://minsoc.permkrai.ru/sotsialnoe-obslyzhivanie/reestr-post/>> (Дата обращения: 27.03.2017)

⁶¹ Создание системы государственного заказа в сфере оказания социальных услуг. Опыт Пермского края. Доклад министра социального развития Пермского края Т.Ю. Абдуллиной. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://minsoc.permkrai.ru/documents/prikazy-msr/vystuplenie_ministra_na_forume_socialnyh_innovaciy_regionov_28g.omsk2c_5_iyunya_2015_g.29_2015_11_17_07_37_16_529.pdf> (Дата обращения: 27.03.2017)

⁶² Там же.

- создано более 3000 рабочих мест в негосударственных организациях, оказывающих социальные услуги;
- в результате ликвидации комплексных центров социального обслуживания населения экономия бюджетных средств составила более 200 млн руб.;
- на 75% увеличен охват нуждающихся в социальном обслуживании, повышено качество социальных услуг;
- ликвидирована очередность на стационарное социальное обслуживание;
- выведены из эксплуатации ветхие, аварийные здания и здания 4-й, 5-й степени огнестойкости⁶³.

Интересен также опыт Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. В соответствующем реестре из 144 поставщиков 40 являются индивидуальными предпринимателями, 51 — негосударственными организациями, а 53 — государственными учреждениями⁶⁴. Так, приняты такие меры государственной поддержки поставщикам социальных услуг, как компенсация затрат за оказанные гражданам социальные услуги и государственный заказ на оказание социальных услуг. При этом, по мнению авторов «Доклада о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Ханты-Мансийского автономного округа», привлечение негосударственных организаций к предоставлению социальных услуг способствует снижению нагрузки на бюджет автономного округа, формированию конкурентного рынка, созданию возможности выбора для граждан и, следовательно, повышению качества предоставляемых услуг⁶⁵.

⁶³ Реформирование системы социального обслуживания в Пермском крае, 2006–2016. [Электронный ресурс] Режим доступа: <<http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2016/07/perm.pdf>> (Дата обращения: 27.03.2017)

⁶⁴ Реестр поставщиков социальных услуг Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. [Электронный ресурс] Режим доступа: <<http://socuslugi-ugra.ru/>> (Дата обращения: 27.03.2017)

⁶⁵ Доклад о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Ханты-Мансийского автономного округа за 2015 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <<http://www.depeconom.admhmao.ru/upload/iblock/716/doklad-po-konkurentsii-2015-yugra.docx>> (Дата обращения: 27.03.2017)

При этом согласно докладу Минфина России «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации»⁶⁶ наибольшее развитие конкуренции при оказании государственных услуг в субъектах Российской Федерации характерно для сферы образования. Так, по данным предоставленной информации, в Иркутской области в сфере образования оказывают услуги порядка 250 индивидуальных предпринимателей, 27 частных образовательных организаций, имеющих лицензию на ведение образовательной деятельности. Сетью действующих частных образовательных организаций, оказывающих услуги в сфере дошкольного образования, охвачено 8074 ребенка.

Несмотря на это, в целом сложившееся правовое регулирование оказания государственных услуг не предполагает привлечения к их оказанию иных организаций, кроме государственных и муниципальных учреждений, и не устанавливает иных механизмов оказания таких услуг, кроме обязательного для исполнения государственного (муниципального) задания, формируемого соответствующим органом, который осуществляет функции и полномочия учредителя.

Как показывает практика распределения объема государственных услуг в системе высшего образования, где накоплен опыт конкурсного распределения контрольных цифр приема и открыт доступ к участию в этом конкурсе негосударственных организаций, наличие формального доступа еще не решает вопроса. Статистика свидетельствует о весьма низкой доле негосударственных вузов в общем объеме студентов, обучающихся за счет бюджетных средств. Для реального доступа негосударственных организаций на конкурс распределения объема государственных (муниципаль-

⁶⁶ Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации». [Электронный ресурс] М.: Министерство финансов РФ, 2016. Режим доступа: <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113905> (Дата обращения: 27.03.2017)

ных) услуг существует ряд юридических, финансовых и административных барьеров. В их преодолении в настоящее время не заинтересованы не только государственные учреждения, которым не нужны дополнительные конкуренты, но прежде всего учредитель, распределяющий указанный объем. Уход бюджетного финансирования за пределы подведомственной бюджетной сети не вписывается в действующую парадигму развития государственного сектора, систему функций и полномочий учредителя, ограниченных сферой подведомственных учреждений.

Так, в опубликованных в 2011 г. «Комплексных рекомендациях Минфина России органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Закона № 83-ФЗ» отмечалось, что «органы власти наряду с формированием задания для учреждений, входящих в подведомственную сеть, вправе:

- разместить государственный заказ на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд... Исполнителем по контракту на оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд в этом случае может стать любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности (ст. 8 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ). В данном случае услуги (работы) исполнителя будут оплачиваться не путем предоставления субсидий, а в порядке, предусмотренном для оплаты государственного (муниципального) контракта;
- предоставить субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на оказание указанными организациями в соответствии с договорами (соглашениями) государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам (ст. 69.1 Бюджетного кодекса РФ)».

При этом, однако, указывалось, что «предоставление услуг двумя последними способами может быть целесообразным *при отсут-*

ствии государственных (муниципальных) учреждений, специально созданных для оказания определенных услуг»⁶⁷.

Сложившаяся в России ситуация существенно отличается от практики многих других стран, где негосударственные организации активно вовлечены в сферу оказания государственных услуг.

Показателен опыт Германии, Нидерландов, Франции, Великобритании, Австрии, США, где заметную часть социальных услуг государство отдает на «аутсорсинг» в сектор негосударственных некоммерческих организаций через механизмы госзаказа или целевых потребительских субсидий, когда объем полученных организацией-поставщиком из бюджета средств напрямую зависит от числа обратившихся за услугой потребителей.

В большинстве стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, негосударственным поставщикам направляют до 15% бюджетных средств на оказание услуг образования, здравоохранения, социальной защиты. Широко распространено установление специальных норм и процедур, способствующих участию негосударственных организаций в государственных закупках, в том числе предоставление социально значимых услуг. Формы и масштаб участия негосударственных организаций в оказании услуг за счет бюджетных средств различаются в разных странах и отраслях. Однако очевидна тенденция последних лет — рост роли негосударственных организаций при оказании услуг и выполнении работ в социальной сфере, при этом права таких предприятий в области оказания социальных услуг существенно расширяются.

С целью более активного распространения подобных механизмов финансирования оказания государственных услуг в среде социального бизнеса формируется своя инфраструктура. Появляются

⁶⁷ См.: Письмо Минфина России от 16.05.2011 № 12-08-22/1959 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».

ся социальные сети и трансконтинентальные объединения, определяющие общие стандарты сектора и создающие новые коммуникативные платформы, — в частности, Глобальная сеть социальных инвесторов (GIN — Global Impact Investing Network, <<http://www.thegiin.org>>).

В последние годы в России уделяется все больше внимания развитию сектора некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг. Согласно «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» в части направления «развитие человеческого потенциала» развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг является одним из приоритетов в рамках совершенствования социальных институтов.

В послании Президента РФ Федеральному Собранию 1 декабря 2016 г. в связи с этим был озвучен призыв к региональным и муниципальным руководителям: «Не жадничать, не отдавать по привычке, по накатанной предпочтения исключительно казенным структурам, а по максимуму привлекать к исполнению социальных услуг и некоммерческие организации»⁶⁸. Распоряжением правительства РФ от 08.06.2016 № 1144-р утверждена «дорожная карта» «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». Задачами реализации «дорожной карты» являются:

- увеличение доли негосударственных организаций (коммерческих и некоммерческих) при оказании услуг в социальной сфере;
- создание условий для повышения качества услуг в социальной сфере вследствие возможности проведения сравнительного анализа с применением независимой оценки качества услуг в социальной сфере, оказываемых организациями различных форм собственности;

⁶⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 декабря 2016 г. // Российская газета. 01.12.2016. Столичный выпуск № 7142 (274).

- сокращение дефицита в части предоставления обязательных услуг населению в социальной сфере;
- развитие системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и организаций социального предпринимательства;
- развитие механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере.

Поручением Правительства РФ от 23.05.2016 № 3468п-П44 утвержден «Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 гг.».

В целях реализации указанного комплекса мер большинство субъектов Российской Федерации приняли региональные комплексные планы до 2020 г., предусматривающие мероприятия по расширению доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг населению.

Кроме того, внесены изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», определяющие новый статус социально ориентированных некоммерческих организаций как исполнителей общественно полезных услуг, позволяющий идентифицировать из общего числа некоммерческих организаций тех, которые оказывают социально значимые услуги.

Указанные организации имеют право на приоритетные меры государственной поддержки, в том числе на получение субсидий из бюджетов бюджетной системы в течение не менее двух лет.

Правительство РФ в целях реализации данных норм утвердило перечень общественно полезных услуг, большая часть которых являются государственными (муниципальными) услугами, включенными в базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ.

Кроме того, внесены изменения в ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которыми нормативно-правовые акты,

муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий некоммерческим организациям, устанавливаются в соответствии с общими требованиями, утвержденными правительством. Во исполнение указанных поправок принято постановление Правительства РФ от 07.05.2017 № 541, предусматривающее использование механизмов конкурентного распределения субсидий, предоставляемых исполнителям общественно полезных услуг в целях финансового обеспечения оказания таких услуг, в том числе путем проведения конкурсов.

Вместе с тем для решения поставленной президентом РФ задачи по предоставлению некоммерческим организациям, оказывающим общественно полезные услуги, до 10% средств, предусмотренных на оказание социальных услуг населению, необходимо обеспечить участие указанных организаций в распределении предусмотренных законом (решением) о бюджете средств на оказание государственных (муниципальных) услуг наравне с государственными учреждениями.

Однако в рамках действующего бюджетного законодательства Российской Федерации механизмы распределения объема финансируемых государством услуг на конкурентной основе между государственными и негосударственными организациями отсутствуют.

Таким образом, несмотря на прилагаемые органами власти усилия, создать реальную конкуренцию на рынке государственных (муниципальных) услуг и обеспечить доступ негосударственных организаций к такому рынку без внедрения указанных механизмов не представляется возможным.

Для России задача внедрения рыночных механизмов и конкурентных принципов при формировании объемов бюджетных ассигнований на исполнение государственных функций и полномочий и финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг является достаточно амбициозной в силу как многолетней практики сметного финансирования, так и масштабности и многообразия российского бюджетного сектора, наличия отраслевых и региональных особенностей.

Одним из ограничений проведения конкурсов на оказание государственных услуг (выполнение работ) в рамках контрактной системы является высокое качество предоставления социальных услуг. Выбор между поставщиками должен осуществляться в пользу более качественных, а не менее дорогих услуг. При этом четко определить требования к качеству государственных услуг, подавляющее большинство которых относится к социальной сфере, в количественном выражении довольно сложно. Поэтому возможность использования механизма государственных (муниципальных) контрактов в рамках контрактной системы, где при выборе поставщика приоритет отдается критерию цены, ограничена потенциальным риском снижения качества оказания государственных услуг. Кроме того, конкурентные процедуры в сфере оказания государственных социальных услуг не могут проводиться в рамках существующей контрактной системы в сфере закупок, утвержденной Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ, поскольку данный закон не предусматривает механизмы закупок в пользу третьих лиц.

Следует обратить внимание на ряд *ограничений и проблем*, которые предстоит решить при переходе на конкурсное распределение объемов государственных (муниципальных) услуг. Эти ограничения касаются всех участников правоотношений, связанных с организацией оказания государственных услуг: и органов власти, уполномоченных осуществлять организацию оказания государственных услуг (далее — уполномоченные органы), и государственных учреждений, и негосударственных организаций, и потребителей.

Основным ограничением для уполномоченных органов является отсутствие проработанных механизмов планирования расходов на оказание услуг в случае участия в распределении объемов государственных услуг негосударственных организаций, а также риск снижения объемов финансового обеспечения государственных учреждений в результате увеличения числа исполнителей услуг со стороны частного сектора. При этом существует риск того, что учредители могут препятствовать негосударственным органи-

зациям при конкурсном распределении объемов государственных услуг, «защищая» таким образом свои учреждения.

В отношении государственных учреждений, соответственно, есть значительный риск снижения объемов финансового обеспечения за счет перераспределения бюджетных ассигнований в пользу негосударственных исполнителей услуг. При этом по сравнению с негосударственными государственные учреждения имеют гораздо меньше управленческой свободы и значительно больше ограничений со стороны учредителя, а следовательно, меньше возможностей оптимизировать свои расходы, ресурсы и процессы в новых условиях.

Для негосударственных организаций существует риск того, что участие в конкурсе на получение государственного заказа приведет к ухудшению условий их деятельности. Оказание государственных услуг по государственным стандартам может быть связано с необходимостью вложения средств в материально-техническую базу, в кадровый состав, при этом возможность окупаемости этих вложений может быть весьма неочевидна, в том числе в связи с тем, что нормативные затраты на оказание государственных услуг не предусматривают затраты на развитие и инвестиции.

Кроме того, при оказании государственных услуг негосударственные организации окажутся в заведомо неравных условиях с государственными учреждениями, за которыми в силу положений Гражданского кодекса РФ на праве оперативного управления закреплено государственное (муниципальное) имущество, содержание которого, в том числе капитальный ремонт и реконструкция, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. При этом бюджетным законодательством Российской Федерации также предусмотрено предоставление субсидий государственным учреждениям на приобретение имущества. Таким образом, даже при формальном допуске негосударственных организаций к оказанию государственных услуг, без внесения изменений в законодательство РФ, уравнивающих права государственных и негосударственных организаций в имущественных вопросах, привлекательность

входа на рынок государственных услуг для негосударственных организаций будет невысокой.

Наконец, участие негосударственных организаций в распределении объемов государственных услуг может привести к снижению качества оказания государственных услуг в том случае, если приоритет при отборе исполнителя будет отдаваться критерию цены, а не качества, от чего пострадают потребители.

Помимо создания мотивации к улучшению деятельности и повышению качества услуг бюджетных и автономных учреждений, требуется проработка инструментов неформального контроля качества услуг и работ, предоставляемых от имени государства, на конкурентном рынке. Поскольку по ряду услуг и работ потребитель не всегда и не сразу может определить их качество, требуется проработка вопроса об усилении роли отраслевых профессиональных объединений, независимых экспертиз качества.

Другим направлением повышения эффективности и качества оказания государственных услуг может стать привлечение к их оказанию негосударственных организаций и институтов, что целесообразно не только с точки зрения возможного снижения нагрузки на государственный бюджет. В любом случае изменения в сфере предоставления государственных услуг и работ должны детально прорабатываться. Необходимы тщательный анализ опыта и проблем, накопленных за время реализации Федерального закона № 83-ФЗ, отдельно в каждой сфере предоставления государственных услуг и работ, учет их особенностей со стороны как предоставляющих услуги учреждений, так и потребителей. Предстоит тщательно проанализировать и смягчить социальные последствия и риски, которые затронут как потребителей государственных услуг и работ, так и коллективы сотрудников государственных и муниципальных учреждений.

Минфином России подготовлен проект Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», предусматривающий расширение доступа негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг.

В рамках законопроекта предполагается восполнить существующие пробелы в законодательстве Российской Федерации, регламентирующем вопросы организации оказания государственных услуг, и создать единое правовое поле для взаимодействия всех субъектов отношений, связанных с оказанием государственных и муниципальных услуг: органов исполнительной власти, организаций, оказывающих услуги, и потребителей услуг.

Законопроектом предусматривается внедрение нового инструмента организации оказания государственных (муниципальных) услуг — государственного (муниципального) социального заказа, который определит показатели объема и качества оказания государственных (муниципальных) услуг, а также категории потребителей таких услуг.

Кроме того, социальный заказ станет инструментом бюджетного планирования, который позволит сформировать общий объем услуг и предельный объем финансового обеспечения их оказания, рассчитанный исходя из установленных нормативных затрат, и который по результатам процедур отбора будет распределен между исполнителями услуг.

Для исполнения социального заказа будут использоваться конкурентные процедуры отбора исполнителей услуг, в том числе механизмы государственно-частного партнерства, конкурсы и аукционы, сертификаты.

Вместе с тем появление новых форм оказания государственных и муниципальных услуг не означает исчезновения предыдущих. Оказание государственных и муниципальных услуг на основе государственных заданий казенными (на основе смет), бюджетными и автономными учреждениями (на основе субсидий) будет сочетаться с оказанием этих услуг бюджетными и автономными учреждениями, негосударственными организациями на конкурентной основе.

При этом законопроектом предусматривается создание условий для обеспечения доступа к оказанию государственных услуг негосударственных организаций наравне с государственными учреждениями. Так, предполагается, что независимо от способа

исполнения заказа, а также от организационно-правовой формы исполнителя услуг оплата оказанных услуг будет осуществляться путем предоставления субсидий, рассчитанных на основе базовых нормативов затрат, включающих затраты на содержание и амортизацию имущества. Открытие такого социально значимого рынка, как рынок государственных услуг, для неограниченного круга организаций потребует создания полной и объективной системы контроля за исполнителями услуг, в первую очередь за качеством оказываемых ими услуг. В связи с этим предполагается наряду с действующими механизмами контроля (например, независимая оценка качества оказания услуг) привлекать к осуществлению контроля за качеством оказываемых услуг общественные организации, объединения юридических лиц, в том числе уполномочить указанные организации на проведение независимого мониторинга качества и условий оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Законопроект представляет собой логичный переход к многообразию форм оказания государственных и муниципальных услуг и представляет собой третий этап их развития (*рис. 1*).

К первому этапу относится период до принятия Закона № 83-ФЗ. Для него были характерны сметное финансирование старых бюджетных учреждений как таковых, отсутствие четкой увязки финансового обеспечения с количеством и качеством государственных услуг.

Период после принятия Закона № 83-ФЗ — второй этап — характеризуется наличием трех форм учреждений и увязки финансового обеспечения субсидии на госзадание с его объемами на нормативной основе.

Третий этап означает расширение как форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг, так и спектра учреждений и организаций, их предоставляющих, развитие конкуренции между ними.

Вступление в силу законопроекта запланировано на 1 января 2019 г. До этого срока необходимо завершить работу по инвентаризации государственных и муниципальных услуг и работ, вклю-

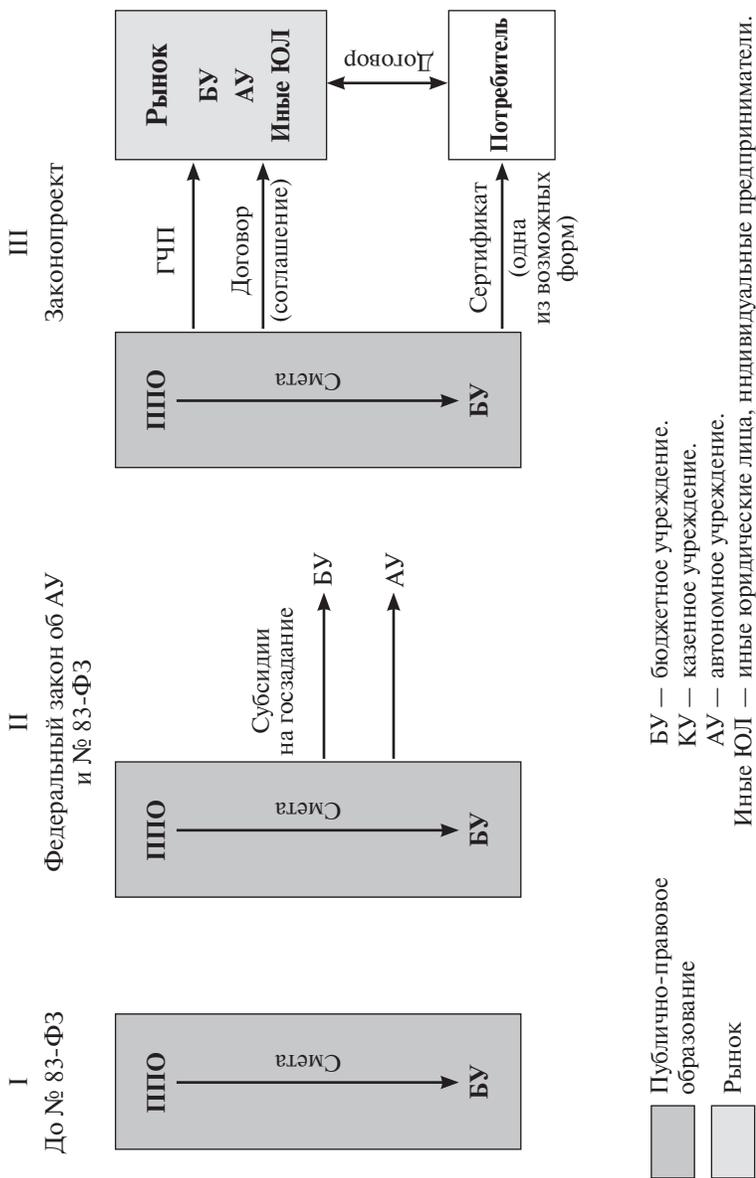


Рис. 1. Развитие форм оказания государственных и муниципальных услуг

ченных в базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ, в целях определения государственных (муниципальных) услуг, для оказания которых будет формироваться государственный (муниципальный) социальный заказ.

В настоящее время уже подготовлены и внесены в Государственную Думу Федерального Собрания РФ поправки в ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми предусматривается формирование следующих перечней (классификаторов) государственных и муниципальных услуг (работ):

- общероссийские (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам;
- федеральные перечни государственных услуг, не включенных в общероссийские (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, и работ;
- региональные перечни государственных (муниципальных) услуг, не включенных в общероссийские (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг, и работ.

Введение общероссийских (отраслевых) перечней (классификаторов) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, позволит выделить из общего массива государственных и муниципальных услуг и работ, содержащихся в базовых (отраслевых) перечнях государственных и муниципальных услуг и работ, только те услуги, которые оказываются гражданам (физическим лицам), определенным категориям граждан (физических лиц) в рамках базовых конституционных гарантий и обязательств государства и расчет стоимости которых должен осуществляться с применением единых базовых нормативов затрат (с учетом региональной и отраслевой специфики).

При этом возможность оказания иных услуг, не включенных в общероссийские (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг (выполнения работ), для федеральных учреждений обеспечена путем введения федеральных перечней государственных услуг и работ, оказание и выполнение которых предусмотрены нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

Возможность оказания иных услуг, не включенных в общероссийские (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг (выполнения работ), для учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных учреждений муниципальных образований, находящихся на территории данных субъектов Российской Федерации) обеспечена путем введения региональных перечней (классификаторов) государственных услуг и работ, оказание и выполнение которых предусмотрены нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации (муниципальными правовыми актами).

Приложение

Структура бюджетного сектора и иные показатели по субъектам Российской Федерации за 2015 г.

Субъекты Российской Федерации	Количество учреждений, ед.				Доля учреждений одного вида в общем количестве учреждений, %	Доля догадий на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах, %	Отношение национального долга к доходам, %	Доля городского населения, %	
	бюджетные учреждения	автономные учреждения	казенные учреждения	всего					
Центральный ФО									
Белгородская область	1 497	152	278	1 927	77,7	7,9	14,4	56,6	67,1
Брянская область	1 497	111	185	1 793	83,5	6,2	10,3	35,1	69,9
Владимирская область	1 433	90	473	1 996	71,8	4,5	23,7	11,7	77,9
Воронежская область	820	51	1 855	2 726	30,1	1,9	68,0	49,5	67,1
Ивановская область	783	37	574	1 394	56,2	2,7	41,2	59,6	81,3
Тверская область	638	29	186	853	74,8	3,4	21,8	49,5	75,4
Калужская область	495	53	720	1 268	39,0	4,2	56,8	70,2	76,1
Костромская область	477	14	833	1 324	36,0	1,1	62,9	92,8	71,5
Курская область	616	57	1 589	2 262	27,2	2,5	70,2	19,6	67,3
Липецкая область	1 232	170	100	1 502	82,0	11,3	6,7	41,2	64,2
Московская область	4 883	1 037	1 138	7 058	69,2	14,7	16,1	21,1	81,6

Орловская область	1 039	39	144	1 222	85,0	3,2	11,8	10,9	49,4	66,6
Рязанская область	1 082	59	215	1 356	79,8	4,4	15,9	5,0	58,0	71,4
Смоленская область	1 059	37	202	1 298	81,6	2,9	15,6	5,8	96,4	72,0
Тамбовская область	852	42	228	1 122	75,9	3,7	20,3	17,9	38,5	60,1
Тульская область	639	32	804	1 475	43,3	2,2	54,5	1,7	26,5	74,7
Ярославская область	1 290	173	218	1 681	76,7	10,3	13,0	0,0	60,2	81,7
г. Москва	2 448	134	392	2 974	82,3	4,5	13,2	0,0	8,4	98,8
Северо-Западный ФО										
Республика Карелия	553	41	490	1 084	51,0	3,8	45,2	10,6	79,2	79,9
Республика Коми	1 174	250	149	1 573	74,6	15,9	9,5	0,3	53,4	77,9
Архангельская область	1 015	100	192	1 307	77,7	7,7	14,7	8,8	57,5	77,6
Вологодская область	1 627	72	141	1 840	88,4	3,9	7,7	3,7	66,1	72,0
Калининградская область	560	348	106	1 014	55,2	34,3	10,5	2,2	48,6	77,7
Ленинградская область	833	110	620	1 563	53,3	7,0	39,7	0,0	8,6	64,2
Мурманская область	777	147	136	1 060	73,3	13,9	12,8	2,4	37,2	92,5
Новгородская область	338	523	77	938	36,0	55,8	8,2	2,0	62,0	70,8
Псковская область	556	21	117	694	80,1	3,0	16,9	13,5	61,6	70,5
г. Санкт-Петербург	2 801	36	289	3 126	89,6	1,2	9,2	0,0	3,3	100,0
Ненецкий автономный округ	102	0	77	179	57,0	0,0	43,0	0,0	5,6	72,4

	Количество учреждений, ед.				Доля учреждений одного вида в общем количестве учреждений, %			Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах, %	Отношение субнационального долга к доходам, %	Доля городского населения, %
	бюджетные учреждения	автономные учреждения	казенные учреждения	всего	бюджетные учреждения	автономные учреждения	казенные учреждения			
Субъекты Российской Федерации										
Южный ФО										
Республика Калмыкия	217	5	317	539	40,3	0,9	58,8	26,5	39,8	45,2
Краснодарский край	4 523	435	1 185	6 143	73,6	7,1	19,3	2,0	70,8	54,3
Астраханская область	682	57	305	1 044	65,3	5,5	29,2	2,5	76,0	66,5
Волгоградская область	1 496	122	1 744	3 362	44,5	3,6	51,9	5,3	60,0	76,7
Ростовская область	4 232	181	421	4 834	87,5	3,7	8,7	6,0	28,7	67,8
г. Севастополь	159	4	26	189	84,1	2,1	13,8	0,0		92,7
Республика Крым	60	2	10	72	83,3	2,8	13,9	0,0		50,8
Республика Адыгея (Адыгея)	489	12	120	621	78,7	1,9	19,3	21,5	31,9	47,3
Северо-Кавказский ФО										
Республика Дагестан	1 090	26	2 231	3 347	32,6	0,8	66,7	47,8	39,4	45,0

Кабардино-Балкарская Республика	113	9	594	716	15,8	1,3	83,0	26,9	34,3	52,2
Республика Северная Осетия — Алания	521	16	248	785	66,4	2,0	31,6	32,6	62,2	64,1
Республика Ингушетия	128	7	222	357	35,9	2,0	62,2	31,9	19,5	41,3
Ставропольский край	1 165	42	1 755	2 962	39,3	1,4	59,3	12,0	44,3	58,3
Карачаево-Черкесская Республика	174	4	384	562	31,0	0,7	68,3	29,7	34,1	42,7
Чеченская Республика	1 081	37	504	1 622	66,6	2,3	31,1	27,8	11,4	34,8
Приволжский ФО										
Республика Башкортостан	3 269	897	372	4 538	72,0	19,8	8,2	4,9	20,2	61,8
Республика Марий Эл	858	44	102	1 004	85,5	4,4	10,2	19,0	59,3	65,5
Республика Мордовия	1 331	50	214	1 595	83,4	3,1	13,4	11,4	121,2	61,9
Республика Татарстан (Татарстан)	4 093	786	308	5 187	78,9	15,2	5,9	0,0	50,1	76,4
Удмуртская Республика	1 628	223	425	2 276	71,5	9,8	18,7	3,5	78,7	65,6

Субъекты Российской Федерации	Количество учреждений, ед.				Доля учреждений одного вида в общем количестве учреждений, %	Доля догадий на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах, %	Отношение субнационального долга к доходам, %	Доля городского населения, %	
	бюджетные учреждения	автономные учреждения	казенные учреждения	всего					
Чувашская Республика (Чувашия)	1 188	171	114	1 473	80,7	11,6	7,7	42,5	61,3
Нижегородская область	3 114	252	647	4 013	77,6	6,3	16,1	56,7	79,5
Кировская область	476	135	1 525	2 136	22,3	6,3	71,4	57,4	75,9
Самарская область	1 911	163	332	2 406	79,4	6,8	13,8	47,2	80,2
Оренбургская область	2 011	564	323	2 898	69,4	19,5	11,1	33,3	59,9
Пензенская область	1 089	105	143	1 337	81,5	7,9	10,7	64,6	68,3
Пермский край	1 887	874	533	3 294	57,3	26,5	16,2	15,9	75,6
Саратовская область	2 303	351	478	3 132	73,5	11,2	15,3	72,7	75,3
Ульяновская область	650	96	765	1 511	43,0	6,4	50,6	58,4	74,7
Уральский ФО									
Курганская область	371	26	1 042	1 439	25,8	1,8	72,4	43,9	61,8
Свердловская область	1 982	1 248	1 392	4 622	42,9	27,0	30,1	33,1	84,5
Тюменская область	96	937	91	1 124	8,5	83,4	8,1	0,8	65,3

Челябинская область	2 243	301	1 373	3 917	57,3	7,7	35,1	3,4	25,8	82,6
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	852	314	411	1 577	54,0	19,9	26,1	0,0	6,2	92,2
Ямало-Ненецкий автономный округ	523	115	182	820	63,8	14,0	22,2	0,0	26,3	83,7
Сибирский ФО										
Республика Бурятия	1 059	392	147	1 598	66,3	24,5	9,2	27,0	33,4	59,0
Республика Тыва	727	61	60	848	85,7	7,2	7,1	58,3	43,2	54,2
Алтайский край	2 092	96	1 061	3 249	64,4	3,0	32,7	16,3	5,8	56,2
Красноярский край	3 010	290	1 105	4 405	68,3	6,6	25,1	1,4	46,3	77,0
Иркутская область	1 626	174	1 674	3 474	46,8	5,0	48,2	2,2	19,6	79,0
Кемеровская область	2 368	353	513	3 234	73,2	10,9	15,9	2,8	51,7	85,8
Новосибирская область	1 174	224	1 858	3 256	36,1	6,9	57,1	2,1	49,1	78,7
Омская область	2 013	37	475	2 525	79,7	1,5	18,8	3,3	58,5	72,4
Томская область	597	297	227	1 121	53,3	26,5	20,2	5,5	46,3	72,2
Республика Алтай	323	74	87	484	66,7	15,3	18,0	47,5	31,4	29,2
Республика Хакасия	65	64	150	839	74,5	7,6	17,9	6,4	67,1	68,
Забайкальский край	1 663	90	145	1 898	87,6	4,7	7,6	17,3	63,0	67,7
Дальневосточный ФО										
Республика Саха (Якутия)	2 026	106	651	2 783	72,8	3,8	23,4	25,7	29,1	65,4

Окончание Приложения

Субъекты Российской Федерации	Количество учреждений, ед.				Доля учреждений одного вида в общем количестве учреждений, %			Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах, %	Отношение субсидиального долга к доходам, %	Доля городского населения, %
	бюджетные учреждения	автономные учреждения	казенные учреждения	всего	бюджетные учреждения	автономные учреждения	казенные учреждения			
Приморский край	1 389	115	627	2 131	65,2	5,4	29,4	5,8	13,4	77,0
Хабаровский край	1 006	177	418	1 601	62,8	11,1	26,1	5,0	39,6	82,0
Амурская область	496	316	246	1 058	46,9	29,9	23,3	4,5	64,7	67,3
Камчатский край	382	103	155	640	59,7	16,1	24,2	52,4	22,3	77,8
Магаданская область	218	50	125	393	55,5	12,7	31,8	20,6	66,5	95,5
Сахалинская область	620	46	169	835	74,3	5,5	20,2	0,0	1,1	81,6
Еврейская автономная область	130	16	181	327	39,8	4,9	55,4	22,6	61,6	68,6
Чукотский автономный округ	95	31	17	143	66,4	21,7	11,9	32,1	76,3	69,2
Всего (в среднем) по субъектам РФ	104 760	15 688	43 457	163 905	63,9	9,6	26,5	5,0	28,9	74,1

Источник: <www.gks.ru, www.roskazna.ru>

Библиография

- Алехин Э.В.* Экономика государственного и муниципального сектора. Учебное пособие. Пенза, 2010.
- Богачева О.В., Феоктистова О.А.* Совершенствование статуса государственных учреждений // Бюджетный учет. 2013. № 6.
- Ваксова Е.Е., Сизова О.В.* Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ // Финансы. 2010. № 12. С. 20–24.
- Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М.* Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.
- Кук Л.* Государство в социальной сфере: уходит или остается? Итоги реформ в России и странах Центральной и Восточной Европы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 120–145.
- Курляндская Г.В., Арлашкин И.Ю.* Реформа государственных и муниципальных учреждений: уроки международного опыта // Финансы. 2012. № 9. С. 18–22.
- Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б.* Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. М.: Бизнес Атлас, 2009.
- Нуреев Р.М.* Теория общественного выбора. Курс лекций. М.: ГУ ВШЭ, 2005.
- Рудник Б.Л., Куштанина Е.В.* О нормативном финансировании организаций исполнительских искусств. Экспертный анализ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 165–178.
- Рудник Б.Л.* Совершенствование организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг: результаты экспертного анализа // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 70–89.
- Рудник Б.Л.* Трансформация экономических механизмов в сфере культуры: последовательное развитие или движение по кругу? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 83–103.

- Стиглиц Дж.Ю.* Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997.
- Типенко Н.Г.* Нормативы и услуги: старые проблемы и новые возможности // Журнал руководителя управления образованием. 2014. № 8.
- Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г.* Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 54–61.
- Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Современная аналитика образования. 2016. № 6. Режим доступа: <<https://publications.hse.ru/books/188913473>> (Дата обращения: 27.03.2017)
- Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета». [Электронный ресурс] М.: Министерство финансов РФ, 2015. Режим доступа: <http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/doklad_ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf> (Дата обращения: 27.03.2017)
- Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации». [Электронный ресурс] М.: Министерство финансов РФ, 2016. Режим доступа: <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113905> (Дата обращения: 27.03.2017)
- Irish L., Lester M.S., Simon K.W.* Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad. [Electronic resource] // worldbank.org. Washington, 2017. Mode of access: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/517011468019451377/Outsourcing-social-services-to-CSOs-lessons-from-abroad>> (Date of access: 27.03.2017)
- Lester M.S.* The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. New York: Oxford University Press, 2002. P. 1–47.
- Musgrave R.* The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill, 1959.
- Nelson P.* Information and Consumer Behavior // Journal of Political Economy. 1970. № 78. P. 311–329.
- Samuelson P.* The pure theory of public expenditure // Journal of Political Economy. 1954. № 56. P. 496–505.

- Efficiency and effectiveness of public expenditure on tertiary education in the EU. [Electronic resource] // European Commission. Brussels, 2010. Mode of access: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op70_en.htm> (Date of access: 27.03.2017)
- Funding Higher Education: The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development. [Electronic resource] // worldbank.org. Washington, 2017. Mode of access: <<http://www.worldbank.org/en/topic/education>> (Date of access: 27.03.2017)
- Higher Education Governance in Europe. Policies, structures funding and academic staff. [Electronic resource] // European Commission. Brussels, 2008. Mode of access: <http://eacea.ec.europa.eu/Education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf> (Date of access: 27.03.2017)
- Higher education in England. [Electronic resource] // hefce.ac.uk. Bristol, 2017. Mode of access: <<http://www.hefce.ac.uk/analysis/HEinEngland/>> (Date of access: 27.03.2017)
- Operational funding components. [Electronic resource] // education.govt.nz. Wellington, 2017. Mode of access: <<http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/resourcing/operational-funding/operational-funding-components/>> (Date of access: 27.03.2017)

Научное издание

**Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги
и новые вызовы**

Под редакцией А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Редактор *Н.В. Андрианова*
Художник *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка: *С.В. Родионова*
Корректор *Н.В. Андрианова*

Подписано в печать 27.06.2017. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 6,1. Уч.-изд. л. 3,8
Тираж 200 экз. Изд. № 2123. Заказ №

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: +7 (495) 772-95-90 доб. 15285