

Глава 22.

Реформа бюджетного сектора в экономике

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Рост бюджетного финансирования социальной сферы в предкризисные годы не привел к сопоставимому повышению качества социально значимых услуг. Развитие бюджетного сектора сдерживается низким уровнем оплаты труда работников. Центральной задачей является повышение качества и доступности социально значимых услуг и эффективности использования ресурсов.
- Для достижения этой цели предлагается
 1. Полномасштабное проведение реформы учреждений (реализация Закона № 83-ФЗ), в том числе за счет обеспечения экономической самостоятельности автономных учреждений, перехода от индивидуальных к единым (дифференцированным) нормативам финансирования социально значимых услуг.
 2. Обеспечение равенства учреждений всех типов при участии в конкурсах на получение государственного (муниципального) контракта.
 3. Осуществление комплекса мер по созданию открытой социальной сферы, что подразумевает конкуренцию по качеству, развитие государственно-частного партнерства, в том числе оптимизацию финансовых механизмов привлечения частных организаций к оказанию государственных услуг, принятие ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте»; а также – отмену необоснованных ограничений для негосударственных организаций по оказанию социально

значимых услуг; разработку пакетов социально значимых услуг.

4. Обеспечение прозрачности для потребителей деятельности организаций всех форм.

5. Обеспечение в перспективе правовых условий объединения ресурсов Федерации, регионов, муниципалитетов и бизнеса путем создания корпоративных некоммерческих организаций, в т. ч. путем преобразования автономных учреждений.

6. Осуществление комплекса мер по реформе и развитию сети учреждений, в том числе за счет присоединения «слабых» учреждений к «сильным», создания на муниципальном уровне комплексных учреждений, предоставляющих услуги, относящиеся к различным отраслям социально-культурной сферы.

7. Развитие кадрового потенциала государственных и муниципальных учреждений, прежде всего на основе перехода к «эффективному контракту» с их работниками с учетом особенностей рынков, на которых эти учреждения конкурируют.

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ, ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

До недавнего времени бюджетный сектор составляли бюджетные учреждения (далее — БУ), каковыми являлись все государственные и муниципальные учреждения. Однако после вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (далее — Закон № 83-ФЗ) более точно применительно к решаемым задачам говорить не о бюджетном секторе, который сейчас составляют только казенные учреждения (далее — КУ), а о секторе государственных и муниципальных учреждений (далее — СГИМУ).

В данный сектор входят учреждения разного профиля. Однако наиболее значимую его часть составляют учреждения отраслей социально-культурной сферы: образования, здравоохранения, социального обслуживания, культуры, физической культуры

и спорта. Они объединены общностью своих целей: удовлетворение потребностей населения в социально значимых услугах — и составляют примерно 70% от общего числа учреждений СГИМУ. В названных отраслях занято почти 13 млн чел. Доля расходов на эти отрасли в расходах консолидированного бюджета РФ составляет в 2010 г. 33,8%, а в ВВП — 13,2%.

Вместе с тем реформирование организационно-экономических механизмов СГИМУ не может быть сведено исключительно к повышению внутренней эффективности его деятельности. Оказанием населению социально значимых услуг могут заниматься (и в развитых странах, как правило, весьма успешно занимаются) не только государственные (муниципальные) учреждения, но и организации других секторов экономики, прежде всего частные некоммерческие организации (далее — НКО). С учетом сказанного, задача реформирования СГИМУ должна включать вопросы оптимизации его места в системе предоставления социально значимых услуг, роста эффективности функционирования этой системы в целом.

В последние предкризисные годы наблюдался устойчивый рост бюджетного финансирования отраслей социально-культурной сферы. Так, расходы консолидированного бюджета РФ на образование выросли в 2008 г. по сравнению с 2005 г. в реальном выражении в 2,1 раз, на здравоохранение — в 1,9 раза. Однако в период кризиса произошла стабилизация и даже относительное сокращение бюджетных расходов на данную сферу. В частности, доля расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурную сферу в целом в ВВП уменьшилась с 14,1% в 2009 г. до 13,2% в 2010 г.

Одновременно в настоящее время проводится ряд крупных мероприятий по модернизации СГИМУ, в том числе: введение новой системы оплаты труда работников бюджетной сферы; выделение инновационного сегмента в СГИМУ, включая финансирование на конкурсной основе инновационных образовательных программ вузов, создание сети федеральных и исследовательских университетов; развитие государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в социально-культурной сфере, в том числе, создание фондов целевого капитала и др.

Особо следует отметить проводимые в настоящее время мероприятия по реализации Закона № 83-ФЗ, которые касаются всех без исключения государственных и муниципальных учрежде-

дений, затрагивают интересы каждого жителя России. Эти мероприятия связаны с преобразованием бюджетных учреждений в новые типы учреждений — казенные, «новые» БУ и автономные учреждения (далее — АУ).

Вместе с тем существенный рост бюджетных расходов на социально-культурную сферу, проведение мероприятий модернизационного характера не дали пока ощутимых результатов. Так, в 2010 г. по индексу развития человеческого потенциала Российская Федерация заняла по данным ПРООН 65 место среди 169 стран¹. При этом по совокупному индексу развития образования она находилась на 41-м месте, а по показателям здоровья населения — на 122-м.

В настоящее время СГИМУ сталкивается в своем развитии со следующими проблемами и вызовами:

- демографический спад (снижается численность обучающихся в системе профессионального образования, что требует пересмотра сложившихся моделей деятельности образовательных учреждений) и старение населения (существенно возрастает нагрузка на системы здравоохранения и социального обслуживания);
- бюджетные расходы на социально-культурную сферу не могут быть значительно увеличены без риска для финансовой стабильности, прогнозные оценки определяют возможность роста этих расходов к 2020 г. в пределах до 3% ВВП;
- острая нехватка квалифицированных управленческих кадров, «отрицательный отбор» работников СГИМУ, вызванный неконкурентоспособностью сектора на рынке труда;
- рост дифференциации потребностей населения; низкая оценка потребителями качества и доступности услуг.

2. ЦЕЛИ, ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СГИМУ

Главной целью на предстоящую перспективу является существенное повышение качества и доступности социально значимых услуг за счет увеличения их разнообразия, оптимизации

¹ Доклад о развитии человека 2010 г. UNDP, 2010.

использования ресурсов социально-культурной сферы, прежде всего путем развития конкуренции между государственными и муниципальными учреждениями, организациями других организационно-правовых форм.

На пути достижения указанной цели имеются серьезные проблемы.

Возникла реальная угроза поворота вспять или формального проведения реформы учреждений. Сохраняются препятствия развитию конкуренции государственных и негосударственных организаций на рынке бюджетных услуг:

- государственные и муниципальные учреждения, НКО и частные КО, оказывающие социально значимые услуги, имеют отдельные механизмы бюджетного финансирования, при этом практически 100% средств направляется государственным и муниципальным учреждениям¹;
- отсутствуют условия осознанного выбора потребителем поставщика услуг, права потребителя плохо защищены;
- вопросы создания и деятельности НКО недостаточно урегулированы законодательством.

Кроме того, при создании государственных и муниципальных учреждений отсутствует возможность интеграции средств публичных образований различного уровня и бизнеса, что, в частности, является препятствием для развития в социально-культурной сфере государственно-частного партнерства.

Приток благотворительных средств в социальную сферу незначителен, что во многом обусловлено отсутствием действенных стимулов развития благотворительности. Не заработал в полной мере ФЗ о целевом капитале.

С учетом названной цели и обозначенных проблем предлагаются следующие основные направления реформирования СГИМУ:

- 1) проведение полномасштабной реформы учреждений, развитие сети учреждений;
- 2) создание открытой социальной сферы: конкуренция по качеству, развитие государственно-частного партнерства;

¹ Например, в г. Москве доля расходов бюджета на финансирование оказания услуг НКО, составившая в 2007 г. около 4%, снизилась в 2009 г. до 2,5%.

- 3) развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников учреждений.

3. ПРОВЕДЕНИЕ ПОЛНОМАСШТАБНОЙ РЕФОРМЫ УЧРЕЖДЕНИЙ

В настоящее время проводится подготовительная работа к реализации Закона № 83-ФЗ. Она охватила все регионы России и направлена на разъяснение положений названного закона, оказание методической помощи субъектам РФ и муниципалитетам. Устраняются выявленные в ходе этой работы недостатки законодательства. Вместе с тем на пути реализации реформы возникли серьезные угрозы и риски, возникла угроза ее свертывания. Признаками этого, во-первых, является последовательное снижение уровня экономической самостоятельности АУ в результате принятия ряда поправок к ФЗ «Об автономных учреждениях». Во-вторых, предусмотренное подготовленным в настоящее время законопроектом по внесению изменений в Гражданский кодекс РФ восстановление субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам БУ и АУ противоречит одному из ключевых положений реформы — увеличению экономической самостоятельности учреждений при повышении уровня их экономической ответственности.

Снижение экономической свободы АУ связано прежде всего с нормой Закона № 83-ФЗ, предусматривающей регламентацию порядка разработки и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности АУ его учредителем, то есть в предельном случае учредитель может оставить за собой право утверждения этого плана и экономическая самостоятельность АУ становится эфемерной.

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

Вызывает сомнение целесообразность предоставления АУ права открытия лицевых счетов соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований. Данное право

предоставлено Законом № 83-ФЗ и может послужить сигналом регионам и муниципалитетам для принуждения автономных учреждений к его использованию.

Также весьма сомнительным представляется установленное законодательством ограничение права АУ в осуществлении приносящей доход деятельности, относящейся к его основной деятельности. Такая деятельность должна проводиться АУ в порядке, предусмотренном федеральными законами. Соответствующий порядок определен, в частности, для вузов. Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (п. 2 ст. 29) установлено, что вуз вправе осуществлять сверх финансируемых за счет средств соответствующего бюджета контрольных цифр приема студентов подготовку специалистов по договорам с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами в объеме, согласованном с его учредителем. Однако смысл такого согласования в условиях, когда ограничения на указанный объем являются одним из лицензионных требований, связанных с обеспечением необходимого качества образования, неясен.

Еще один недостаток законодательства, препятствующий развитию реформы,— неравенство учреждений различных типов в конкурсах на выполнение государственных (муниципальных) контрактов. В случае победы на конкурсе КУ и АУ должны вносить финансовое обеспечение исполнения контракта, замораживая средства на длительный срок (до 3-х лет). В то же время БУ освобождено от такой обязанности.

Существует риск чисто формального проведения реформы. На сегодняшний день отсутствуют достаточно четкие критерии отнесения учреждений к казенным, бюджетным и автономным. Так, если обратиться к утвержденным распоряжением Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 15–05–р Методическим рекомендациям по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности, то предложенные в них критерии не позволяют отделить «новые» бюджетные учреждения от автономных. И это неудивительно, поскольку в настоящее время законодательство не устанавливает между ними существенных различий.

Для отделения казенных учреждений, с одной стороны, от бюджетных и автономных, с другой, в указанном распоря-

жении Правительства РФ предлагается использовать критерии «экономический потенциал» и «управленческий потенциал» учреждения. Однако эти критерии, характеризующие состояние самих учреждений, а не условия их деятельности, могут применяться лишь в качестве ограничивающих факторов. Что же касается основного критерия, то в качестве такового должно прежде всего учитываться наличие у учреждения конкурентной среды.

Возможные альтернативы на перспективу:

- 1) оставить казенные и бюджетные учреждения (созданные на данный момент автономные учреждения преобразуются в бюджетные);
- 2) оставить казенные и автономные учреждения (бюджетные учреждения преобразуются в казенные или автономные учреждения);
- 3) оставить все три типа учреждений при безусловном повышении экономической самостоятельности АУ.

При рассмотрении положения БУ необходимо учитывать существование учреждений, которые, с одной стороны, работают при отсутствии конкуренции, с другой — нуждаются в проведении платной деятельности, которая, дополняя их основную деятельность, обеспечивает более полную реализацию их функций. Пример — продажа крупными музеями сувенирной продукции. Для создания стимулов к осуществлению подобного рода платной деятельности необходимо хоть какое-то обособление средств, полученных из внебюджетных источников. При этом БУ должно «сместиться» в сторону КУ и даже, как представляется, вернуться в БС.

При этом выбор одной из обозначенных альтернатив должен осуществляться на основе мониторинга практики функционирования учреждений всех трех типов в ближайшие несколько лет (ориентировочно до 2015 г.).

Эффективность мероприятий по реформированию системы учреждений во многом связана с внедрением финансовых нормативов. Только на их основе возможен переход от содержания государственных и муниципальных учреждений к финансированию предоставляемых ими услуг. Однако и здесь сегодня имеется реальная угроза формального проведения реформы. Она обусловлена нередко имеющей место индивидуализацией нор-

мативов (то есть каждому учреждению по определенной услуге устанавливается свой норматив исходя из достигнутого уровня финансирования). Однако такая индивидуализация может привести не только к сохранению статус-кво, но и к росту непрозрачности в распределении бюджетных средств. Немалую опасность таит и переход к единым нормативам, который может обернуться уравниловкой и стимулировать экономию на качестве. Разумный баланс должен быть достигнут только путем рациональной дифференциации указанных нормативов. Необходимо учитывать особенности учреждений, находящихся в отдаленных районах и сельской местности, работающих в особых климатических условиях. Также должно учитываться объективное различие требований к качеству услуг. Так, одно дело — государственные и муниципальные учреждения, конкурирующие друг с другом в оказании услуг сложившегося стандартного качества, другое — ведущие научные, образовательные и медицинские центры, непосредственными конкурентами которых выступают зарубежные лидеры соответствующих отраслей.

Сложные проблемы, связанные с внедрением нормативного подхода, вряд ли удастся решить в короткие сроки. В этой связи представляется допустимым использование на первом этапе нормативов, носящих индивидуальный характер. Вместе с тем этот этап с самого начала должен рассматриваться именно как предварительный в общем графике перехода к групповым финансовым нормативам. Представляется, что такой график должен быть установлен решением Правительства Российской Федерации.

Реформа предполагает предоставление широкой экономической самостоятельности АУ и БУ. Это, однако, не означает их полной бесконтрольности. Наоборот, контроль должен стать более эффективным.

Прежде всего, должны принципиально измениться государственные функции в данной области. В новых условиях государство должно будет отказаться от попыток (все равно безрезультатных) осуществлять всеобъемлющее регулирование работы учреждений и перейти к контролю выполнения ими установленных заданий, то есть результатов их деятельности.

Административный контроль должен совмещаться с эффективным потребительским контролем. Главное здесь — обеспечение прозрачности деятельности учреждений. Потребитель

должен иметь возможность получить всю информацию, необходимую для осознанного выбора учреждения, где он сможет получить нужную ему услугу. Законом № 83-ФЗ предусмотрена обязанность автономных и бюджетных учреждений ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ними имущества. Порядок составления и утверждения такого отчета устанавливается учредителем.

Так, Минобрнауки России приказом от 16.12.2010 г. № 1892 утвердило указанный порядок для подведомственных ему образовательных учреждений. В соответствии с этим порядком отчет составляется в разрезе трех разделов и включает, например, для БУ около 30 позиций и показателей. При этом представляется, что только 3 из них могут представлять интерес для потребителей. По сути, вся качественная (не финансовая) сторона деятельности учреждения остается вне их поля зрения.

Предлагается внести в законодательство положения, обеспечивающие прозрачность для потребителей не только количественной, но и качественной стороны деятельности учреждений, предусмотрев использование разнообразных инструментов, в том числе: публикацию отчетов учреждений, их рейтингов, разрабатываемых на основе оценок потребителей и профессиональных сообществ; разработку сайтов учреждений, учредителей и общественных организаций.

Еще одна вполне реальная угроза — потеря целостности системы государственных и муниципальных услуг, обусловленная децентрализацией процесса формирования перечней таких услуг. Сегодня каждый регион и муниципалитет вправе определять указанные перечни самостоятельно. В результате, предоставляемые населению различных регионов и муниципалитетов социально значимые услуги могут различаться как наименованием, так и составом, не обеспечивая в полной мере реализацию социальных гарантий населению на территории всей России (можно представить себе ситуацию, когда в одном регионе конкретные услуги будут государственными и муниципальными и финансироваться из соответствующих бюджетов, а в других те же услуги станут негосударственными и платными для населения).

И последний вопрос, на который необходимо обратить внимание в рамках реформы учреждений. Между положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), с одной стороны, и ФЗ «О некоммерческих организациях» и «Об автономных

учреждениях», с другой, имеются несоответствия принципиального характера. Речь идет о механизме бюджетного финансирования государственного (муниципального) задания автономным и бюджетным учреждениям. БК РФ предусмотрено возмещение учреждениям нормативных затрат, связанных с выполнением такого задания, в то время как указанными законами — финансовое обеспечение его выполнения. Нормы БК РФ должны быть приведены в соответствие с нормами названных законов, поскольку государство должно именно обеспечивать предоставление населению социально значимых услуг, а не ждать, что учреждения предоставят их за счет собственных средств, чтобы потом компенсировать понесенные учреждением расходы.

4. СОЗДАНИЕ ОТКРЫТОЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ: КОНКУРЕНЦИЯ ПО КАЧЕСТВУ, РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В рамках данного направления определяются меры, направленные на формирование в социальной сфере трехсекторной модели:

- обеспечивающей выполнение конституционных гарантий и социальных обязательств государства по объему, качеству и доступности (социальной и территориальной) социально значимых услуг, а также удовлетворяющей платежеспособный спрос населения на социально значимые услуги;
- включающей конкурирующие между собой государственные и муниципальные учреждения, а также частные некоммерческие и коммерческие организации, оказывающие социально значимые услуги;
- обеспечивающей привлечение в социально-культурную сферу средств как из государственных (муниципальных), так и частных источников, развитие ГЧП.

4.1. Реформирование механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности

В настоящее время механизмы бюджетного финансирования социально значимой деятельности имеют следующие принципиальные недостатки:

- отсутствие условий для широкой конкуренции за бюджетные средства между организациями различных форм и типов, поскольку дифференциация указанных механизмов осуществляется в основном в соответствии с особенностями поставщиков услуг (работ);
- распределение бюджетных средств между финансовыми механизмами, поставщиками услуг и работ осуществляется, главным образом, путем принятия административных решений, возможности выбора потребителем поставщика услуг (работ) крайне ограничены.

В этой связи предлагается введение и последовательное расширение сферы применения финансовых механизмов, дифференцированных по особенностям услуг (работ) и на равных условиях применимых как к государственным (муниципальным) автономным и бюджетным учреждениям, так и к негосударственным организациям: введение субсидий на оказание услуг (выполнение работ) «стандартного» характера и грантового механизма финансирования услуг (работ), не носящих стандартного характера.

Указанные субсидии:

- предоставляются по заявительному принципу на основе выбора потребителей услуг;
- покрывают все затраты, связанные с оказанием услуги — переход к цене услуги (полному тарифу на оказываемые услуги);
- рассчитываются на основе единых (групповых) нормативов, дифференциация нормативов определяется объективными факторами, в том числе требованиями к качеству услуг (с учетом особенностей рынка оказываемых услуг, состава конкурентов).

Ориентации бюджетных расходов на обеспечение результативности в высокой степени способствует конкуренция государственных и муниципальных учреждений с негосударственными, прежде всего некоммерческими организациями. НКО зачастую ориентированы на развитие инновационных услуг и технологий; в большей степени, нежели государственные и муниципальные учреждения, индивидуализируют свою деятельность, учитывая в ней потребности конкретных граждан, различных групп населения. Поддержка подобной деятельности должна вестись как

посредством государственных и муниципальных закупок, так и с помощью грантовых механизмов, позволяющих поощрять разнообразные инициативы. Это относится не только к проектам негосударственных организаций, но и к творческой деятельности в государственных учреждениях науки и искусства. Опыт такого рода имеется, однако его развитию препятствует отсутствие единого законодательного регулирования отношений, связанных с предоставлением грантов.

Предлагается разработать и принять федеральный закон, регулирующий вопросы предоставления грантов (ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте»). Его основные положения:

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

Для реализации предложений экспертной группы по реформированию механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности предлагается разработать концепцию такого реформирования на срок до 2020 г. и утвердить ее решением Правительства РФ.

4.2. Совершенствование и развитие законодательства, регулирующего вопросы создания и деятельности НКО, в целях повышения доверия к ним со стороны потребителей и общества и государства

Один из основных недостатков законодательства, регулирующего вопросы функционирования некоммерческого сектора в России,— неразвитость институтов контроля деятельности исполнительных органов НКО со стороны их учредителей, членов, жертвователей, что является фактором, тормозящим разви-

тие практик благотворительной поддержки НКО, волонтерства, а также их участие в реализации государственных программ.

Возможны два способа решения проблемы. Первый, требующий довольно продолжительного времени, — по существу, полная ревизия указанного законодательства. Второй, который и предлагается, — введение новой формы НКО (некоммерческого общества), предусматривающей действенные механизмы обеспечения соответствия деятельности организации заявленной ею миссии.

Предполагается, что данная форма будет привлекательной для тех физических и юридических лиц, которые реально заинтересованы в создании НКО для реализации социально значимых целей и готовы активно участвовать в деятельности организации. При этом речь идет не только о создании новых НКО, но и о преобразовании уже действующих.

Следует отметить, что оба обозначенных способа не являются взаимоисключающими и могут использоваться параллельно.

Основные положения закона:

- некоммерческое общество — основанная на членстве некоммерческая организация;
- осуществление социально ориентированной деятельности;
- гибкость возможного состава учредителей/членов (физические и (или) юридические лица);
- прозрачность деятельности для потребителей услуг и ответственности;
- законодательное закрепление состава органов управления, их компетенции, порядка их формирования и деятельности;
- четкая регламентация прав и обязанностей членов, прежде всего по управлению и контролю деятельности общества, и обеспечение гарантий реализации этих прав;
- установление четких критериев разрешенной предпринимательской деятельности общества;
- установление правил распределения доходов общества (ограничение по направлению их на вознаграждение органов управления и др.).

4.3. Развитие благотворительности в социальной сфере

В связи с отсутствием налоговых льгот, неразвитостью культуры и традиций благотворительности эффективные механизмы ее осуществления на данный момент не сформированы.

Центральной проблемой действующего правового обеспечения социально ориентированных мероприятий и благотворительной деятельности является недостаточность налоговых стимулов. Отсутствуют широко используемые в мировой практике налоговые льготы: коммерческим организациям, осуществляющим материальную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, а также самим этим организациям (освобождение от налогообложения доходов, инвестируемых организациями в их основную деятельность).

Таким образом, в рамках данного направления целесообразно реализовать меры по стимулированию (прежде всего налоговому) благотворительной деятельности граждан и юридических лиц. Причем эти меры следует ориентировать прежде всего на НКО, созданные в форме некоммерческого общества, реализуя принцип «льготы в обмен на обязательства».

Особое внимание следует уделить такому инструменту, как целевой капитал. Здесь необходимо совершенствование соответствующей правовой базы, в частности, предусматривающее:

- расширение возможных видов пожертвований (не только деньги, но и недвижимое имущество, ценные бумаги, имущественные права и др.), а также расширение источников формирования целевого капитала (создание эндаументов за счет бюджетных средств — в соответствии с Федеральным законом № 275-ФЗ особенности формирования целевого капитала некоммерческих организаций за счет бюджетных средств и особенности доверительного управления им в этом случае могут устанавливаться иными федеральными законами);
- стимулирование практики создания региональных или отраслевых целевых капиталов для небольших НКО;
- определение возможности заключения договора доверительного управления на срок 10 лет;
- определение порядка раскрытия информации об использовании доходов от целевого капитала получателями дохода;
- определение порядка передачи целевого капитала в доверительное управление нескольким управляющим компаниям.

4.4. Создание правовых условий интеграции федеральных, региональных, муниципальных и частных ресурсов при создании некоммерческих организаций, реализующих социально значимые цели

Такая интеграция позволит:

- привлечь в социально-культурную сферу дополнительные финансовые и материальные ресурсы на основе развития ГЧП;
- объединить финансовые ресурсы бюджетов одного или различных уровней, оптимизировать расходы бюджетов за счет такого объединения (например, межмуниципальные коррекционные детские сады, школы);
- привлечь к управлению организациями заинтересованные лица и структуры (работодатели в организациях профессионального образования).

Подобная интеграция невозможна в рамках формы учреждения, которое может иметь только одного учредителя (собственника). Нужна другая форма, в качестве которой может выступить некоммерческое общество. В связи с этим возможна не разработка отдельного законопроекта, а учет особенностей НКО с государственным (муниципальным) участием в ФЗ «О некоммерческом обществе».

4.5. Формирование пакетов социально значимых услуг

В настоящее время прообразами пакетов социально значимых услуг в части установления требований к количеству и качеству определенных услуг являются формируемые в рамках реализации Федерального закона № 83-ФЗ перечни государственных (муниципальных) услуг. Они нередко разрабатываются на базе фактической деятельности государственных и муниципальных учреждений.

В основу формирования указанных пакетов должна быть заложена принципиально иная идеология. В них должны получить четкую конкретизацию социальные обязательства государства, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

Такие пакеты позволят людям понять то, какие услуги, в каком объеме и какого качества они вправе получать за счет бюджетных средств, и обеспечат:

- более полный учет потребностей отдельных групп населения (прежде всего людей с ограниченными возможностями здоровья);
- четкое отделение платных услуг от бесплатных;
- перевод предоставления части услуг на конкурсную основу;
- исключение из бюджетов расходов на услуги, для которых отсутствуют социальные обязательства, либо уточнение состава социальных обязательств.

Предлагается формировать такие пакеты на основе концепции, утвержденной решением Правительства РФ. Данная концепция должна определять:

- состав пакета социально значимых услуг с учетом специфичных потребностей различных групп населения¹;
- федеральный, региональные и муниципальные реестры государственных (муниципальных) услуг;
- требования к объему, качеству и доступности услуг;
- формальное представление указанных требований: стандарты, нормативы и т. п.;
- порядок формирования реестров услуг;
- принципы разработки и порядок установления показателей качества и доступности услуг;
- порядок финансового обеспечения внедрения пакетов.

4.6. Устранение неоправданных барьеров деятельности в социально-культурной сфере коммерческих организаций

Такие барьеры сегодня существуют в сфере образования. Закон РФ «Об образовании» допускает реализацию коммерческими организациями только программ профессиональной подготовки, которая согласно п. 3 ст. 21 Закона РФ «Об образовании» может быть получена в образовательных подразделениях лю-

¹ Для решения этой задачи потребуются формирование реестров групп потребителей услуг.

бых (в том числе коммерческих) организаций, имеющих соответствующие лицензии. Указанные права следует расширить, по крайней мере, предоставив коммерческим организациям право реализовывать также и дополнительные профессиональные образовательные программы, не устанавливая при этом ограничение, согласно которому такие программы должны реализовываться обязательно «в образовательных подразделениях» коммерческих организаций (например, фармакологическая фирма должна иметь возможность провести учебный модуль в программе повышения квалификации врачей по использованию новых лекарств силами своих научных подразделений). Следует отметить, что указанное расширение прав коммерческих организаций в осуществлении образовательной деятельности предусмотрено проектом Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

5. РАЗВИТИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СЕТИ УЧРЕЖДЕНИЙ

Предлагаемые в рамках данного направления мероприятия предполагают:

- развитие сетевого взаимодействия;
- обеспечение возможности перехода к территориально-отраслевому принципу управления социально-культурной сферой регионов и муниципальных образований, в том числе объединения учреждений разных отраслей в едином учреждении;
- присоединение «слабых» учреждений к «сильным».

Первые две группы мероприятий относятся к сетям массовых учреждений социально-культурной сферы и не могут иметь «прямого действия». Это объясняется нормами действующего законодательства, закрепляющего полномочия по оказанию социально значимых услуг в основном за муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации, что устанавливает за этими уровнями компетенции управления массовыми сетями учреждений. Таким образом, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в зависимости от местных условий вправе сами решить, какие из предлагаемых мер подхо-

дят для каждой конкретной структуры сети, условий расселения, транспортной доступности и т. д.

Вместе с тем вследствие объективных причин — динамики демографических процессов, тенденций внутренней миграции, приводящих к снижению численности населения в небольших населенных пунктах и целом ряде территорий — возникают условия, в которых оптимизация сети государственных и муниципальных учреждений становится неизбежной.

5.1. Развитие сетевого взаимодействия

Организация совместного социально-культурного пространства и сетевого взаимодействия учреждений, как показала практика эксперимента в системе образования, является эффективным способом оптимизации сети учреждений.

Однако создание сетей из учреждений, находящихся в ведении различных муниципальных образований или муниципального образования и субъекта Российской Федерации, наталкивается на ряд сложностей, связанных с нормами федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К примеру, организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения отнесено к полномочиям поселения. Следовательно, библиотека не может быть включена в социокультурный комплекс на базе школы, находящейся в поселении, поскольку услуги общего образования отнесены к полномочиям муниципального района, в котором поселение находится. Существующая возможность передачи полномочий по образованию на уровень поселения в целях объединения учреждений зачастую нереальна из-за финансовой или организационной несостоятельности поселения.

Также стоит вопрос об упрощении взаимодействия на горизонтальном уровне (муниципальный район — городской округ или муниципальный район — другой муниципальный район). Существующие механизмы достаточно громоздки, и сложность их реализации часто становится препятствием организации сетевого взаимодействия.

Например, сетевое взаимодействие двух «приграничных» школ разных муниципальных образований одного уровня может ресурсно обеспечиваться лишь на уровне межбюджетных трансфертов, утверждаемых законами о бюджете соответствующих образований.

В случае «расшивки» этих ограничений значительно расширяются возможности сетей, поскольку может реализовываться механизм передачи полномочий и соответствующего ресурсного обеспечения сетевым структурам.

В качестве примера рассмотрим функционирующие в рамках сети две школы, за каждой из которых закреплен свой контингент учеников. В случае сетевого взаимодействия в каждой школе учатся и «свои», и «чужие» ученики. В настоящее время нормативная правовая база такого взаимодействия не определена.

Ускорение процессов реструктуризации сети на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может стимулироваться в виде федеральных проектов, аналогичных комплексному проекту развития образования, проекту «школьный автобус», а также в рамках федеральных целевых программ.

5.2. Объединение учреждений разных отраслей социально-культурной сферы в едином учреждении

Создание комплексных государственных (муниципальных) учреждений (КГМУ) целесообразно, в первую очередь, в сельской местности и отдаленных районах с небольшой численностью населения.

КГМУ может создаваться на межрегиональной, межмуниципальной и/или межотраслевой основе.

Создание КГМУ позволит объединить материальные, кадровые, финансовые, информационные ресурсы входящих в него учреждений. Оно будет функционировать как многопрофильное учреждение, оказывающее населению услуги социально-культурного назначения:

- образовательные услуги (реализация программ дошкольного, общего, начального и среднего профессионального образования);
- культурно-досуговые услуги, в т. ч. библиотечное обслуживание;

- спортивные услуги, отдых и оздоровление детей (летние оздоровительные лагеря, оздоровление и отдых в каникулярное время).

Сложность формирования таких комплексных учреждений заключается в значительных различиях отраслевых законодательных и подзаконных актов, определяющих условия функционирования учреждений различных отраслей социально-культурной сферы. Кроме того, существует ряд законодательных норм, устанавливающих льготы определенным категориям работников отдельных отраслей. Этот факт должен быть учтен при подготовке законодательных актов, регулирующих вопросы создания и деятельности комплексных учреждений.

5.3. Присоединение «слабых» учреждений к «сильным»

Сегодня целый ряд государственных и муниципальных учреждений социально-культурной сферы оказывает населению услуги крайне низкого качества. Так, по экспертной оценке, до трети программ высшего образования представляют собой, по сути, псевдообразование. Студенты, завершившие обучение по таким программам, получают дипломы, но не знания, и, естественно, не могут работать по специальности.

Как показывает опыт, указанную проблему не удастся решить только путем направления в социально-культурную сферу дополнительных средств. Одна из причин — острая нехватка квалифицированных управленческих команд, которые могли бы эффективно использовать эти средства.

Вторая трудность — необходимо не просто отсеять услуги низкого качества, ликвидировав «слабое» учреждение, но, проведя тщательную оценку его деятельности, сохранить и развить все, что представляет в ней реальную ценность. Такую, по сути, «штучную» работу крайне сложно осуществить из единого центра.

В качестве одного из перспективных способов решения указанных проблем предлагается использовать механизм объединения учреждений путем присоединения «слабых» учреждений к «сильным», создания комплексов учреждений. В этом случае «сильное» учреждение, имеющее сформированные команды опытных менеджеров, может в короткий срок наладить эффек-

тивное управление присоединенными учреждениями и обеспечить высокое качество услуг в целом.

Организационно этот подход может реализовываться двумя способами:

- 1) создание на базе объединяемых учреждений единого юридического лица;
- 2) объединение учреждений при сохранении за ними статуса юридического лица и наделении ведущего (головного) учреждения рядом управленческих функций (функций учредителя) в отношении других («подведомственных») учреждений.

Использование второго способа объединения учреждений соответствует положениям гражданского законодательства. Пункт 3 статьи 125 ГК РФ предусматривает, что в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать как государственные органы и органы местного самоуправления, так и юридические лица (в частности, учреждения).

Применение первого из этих способов создает условия для оперативного изменения структуры деятельности учреждений, оперативного перераспределения имеющихся ресурсов.

Второй обеспечивает проведение мягкой реструктуризации. Он в большей степени, нежели первый, ориентирован на сохранение и развитие всего ценного в деятельности «подведомственных» учреждений, а не на отсечение ненужного. Важно отметить, что данный способ объединения предотвращает риск резкого падения престижа головного учреждения из-за сравнительно низкого (на начальном этапе функционирования объединения) качества деятельности «подведомственных» учреждений.

Целесообразность применения первого или второго из рассмотренных способов определяется особенностями конкретной ситуации. Вместе с тем представляется, что во многих случаях окажется полезным их совместное применение, то есть когда одни учреждения, входя в объединение, теряют статус юридического лица, другие же его сохраняют.

Сегодня законодательством предусмотрена возможность использования только первого из обозначенных способов объединения учреждений. Применение второго потребует внесения изменений в отдельные нормы отраслевого и бюджетного законодательства.

6. РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА, ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРУДА РАБОТНИКОВ УЧРЕЖДЕНИЙ

В рамках данного направления предлагается осуществить:

- переход к «эффективному контракту» в секторе государственных и муниципальных учреждений;
- совершенствование системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений;
- совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации прежде всего руководящих работников учреждений отраслей социально-культурной сферы.

6.1. Переход к «эффективному контракту» в секторе государственных и муниципальных учреждений

Рост бюджетного финансирования социально-культурной сферы не привел к существенному относительному росту уровня оплаты труда в СГИМУ: так, по данным Росстата среднемесячная заработная плата работников образования в 2010 г. составила 62% к среднемесячной заработной плате по экономике в целом, работников здравоохранения и предоставления социальных услуг — 69%, работников культуры и спорта — 76%, т. е. отставание оплаты труда в бюджетном секторе от других секторов экономики сохранилось.

Относительно низкий уровень оплаты труда препятствует притоку в отрасли социально-культурной сферы молодых специалистов, а также квалифицированных управленческих кадров. Закупка современного оборудования, применение современных технологий в здравоохранении и образовании на фоне недостаточно высокого кадрового потенциала государственных и муниципальных учреждений отраслей социальной сферы неред-

ко приводит к существенному снижению отдачи от вложенных средств.

Для решения задач, стоящих перед сферой оказания социально значимых услуг, оплата эффективного труда в ней должна стать более конкурентоспособной на рынке труда.

Инструментом повышения конкурентоспособности является «эффективный контракт», то есть такой уровень оплаты труда, который позволит остановить негативный отбор в социально-культурной сфере, привлечет в нее креативных работников. Этого не достичь путем механического увеличения ставок и окладов. Дело не только в нехватке средств в бюджетах всех уровней. Помимо этого требуется учитывать особенности территориальных рынков труда. Одна и та же оплата может быть привлекательной в одном регионе и неконкурентоспособной в другом. Также важно создать систему, когда тот, кто напряженно и результативно трудится, находится в лучшем положении по сравнению с менее добросовестными и менее эффективными работниками.

Реализацию мер по повышению конкурентоспособности СГИМУ на рынке труда нельзя затягивать. Основные мероприятия по переводу на «эффективный контракт» специалистов, наиболее значимых для соответствующих отраслей, должны быть реализованы до конца 2015 г.

6.2. Совершенствование системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений

Внедрение новой системы оплаты труда (далее — НСОТ) было направлено на усиление ориентации на результативность и качество, однако вступление в действие закона № 83-ФЗ создало новую ситуацию, в которой пока не решены следующие проблемы:

- применимость подходов, предусмотренных новой системой оплаты труда, к автономным и «новым» бюджетным учреждениям¹;

¹ Как видно из текста Положения об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений, в нем не упомянуты автономные учреждения; также не раскрыт вопрос о порядке расчета и возможности использования субсидий на иные цели федеральным бюджетным учреждениям на цели стимулирования.

- сохранение при переходе на финансирование государственных заданий мер по стимулированию коллективов, отдельных работников и руководителей СГИМУ, а также ведомственных систем оценки эффективности деятельности автономных и «новых» бюджетных учреждений, предусмотренных НСОТ.

Необходимо обеспечить поэтапное совершенствование системы оплаты труда в секторе государственных и муниципальных учреждений, увязав дальнейший рост заработной платы (а он должен быть весьма существенным) с оптимизацией занятости и резким усилением стимулирующего характера оплаты труда как на уровне учреждений, так и на уровне конкретных работников.

Предстоит внести уточнения, связанные с изменением типа учреждений бюджетного сектора, в такие основополагающие документы, регулирующие системы оплаты труда, как «Трудовой кодекс Российской Федерации», «Положение об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных и казенных учреждений»¹, Рекомендации по разработке федеральными государственными органами и учреждениями — главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений² и Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений³.

¹ Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 5.08.2008 г. № 583.

² Утверждены Приказом Минздравсоцразвития РФ от 14.08.2008 г. № 425н «Об утверждении Рекомендаций по разработке федеральными государственными органами и учреждениями — главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений».

³ Утверждены решением трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 10.12.2010 г. (протокол № 10).

6.3. Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации прежде всего руководящих работников учреждений отраслей социальной сферы

Попытки решения проблем бюджетного сектора за счет увеличения его бюджетного финансирования в полной мере выявили проблему нехватки квалифицированных управленческих команд, которые могли бы эффективно использовать выделяемые государством средства. Сейчас уже очевидно, что результативность расходов зависит, в том числе, от квалификации управленческих кадров, которую необходимо кардинально повышать.

Кадровый состав государственных и муниципальных учреждений, низкий уровень мотивации работников являются основными проблемами развития бюджетного сектора, поскольку от квалификации и мотивации кадров во многом зависит как качество оказываемых социально значимых услуг, а, следовательно, и удовлетворенность деятельностью данных учреждений со стороны населения, так и эффективность расходования бюджетных средств.

Потребности в подготовке, переподготовке и повышении квалификации управленческих кадров отраслей социально-культурной сферы определяются необходимостью обеспечить государственные и муниципальные учреждения квалифицированными управленцами, а также компенсировать естественное выбытие руководящих работников.

По предварительным оценкам, для сектора государственных и муниципальных учреждений социально-культурной сферы России в целом только для компенсации выбытия управленцев необходимо обеспечить подготовку не менее 5–6% от современной численности административно-управленческого персонала, т. е. 75–90 тыс. чел. в год. Представляется целесообразным осуществлять такую подготовку в университетах, открывая в них соответствующие магистерские программы (с установлением государственного задания на подготовку специалистов по управлению государственными и муниципальными учреждениями).

Помимо того, качественный рост квалификации управленческих кадров может быть обеспечен при условии охвата переподготовкой и повышением квалификации порядка 60% численности административно-управленческого персонала. Если ставить такую задачу на период 2012–2015 гг., то за указанный период

необходимо обеспечивать переподготовку и повышение квалификации примерно 15% управленцев ежегодно, или по 225 тыс. человек в год.

7. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА

Сценарии развития сектора оказания социально значимых услуг определяются, с одной стороны, динамикой ВВП в период 2011–2020 гг., долей бюджетных расходов на социально-культурную сферу в валовом внутреннем продукте, а с другой — глубиной и интенсивностью проводимых в ней реформ.

Всего рассматривается три сценария, которые условно можно назвать инерционным, стабилизационным и модернизационным.

7.1. Инерционный сценарий

Данный сценарий исходит из консервативного прогноза темпов экономического роста в 2011–2020 гг., что не позволяет существенно увеличить долю бюджетных расходов на социально-культурную сферу (она вырастет с 12,5% ВВП в 2010 г. до 14,5% в 2020 г.). В рамках данного сценария будут осуществляться уже запущенные институциональные преобразования внутри СГИМУ, прежде всего, реализация Федерального закона № 83-ФЗ. Доля автономных учреждений останется невысокой, в том числе на федеральном уровне (не более 10% к 2015 г. и 15–20% от общего числа учреждений СГИМУ к 2020 г.). Бюджетные средства будут в основном выделяться на текущую деятельность (а не на развитие). Вместе с тем будет продолжено финансирование приоритетных национальных проектов.

Зарплата работников отраслей социально-культурной сферы по отношению к средней по экономике, хотя и вырастет (в образовании с 62% в 2010 г. до 70–72% в 2020 г., в здравоохранении с 69% в 2010 г. до 80–85% в 2020 г.), но недостаточно, чтобы предотвратить «отрицательный отбор» кадров в данную сферу и старение кадрового корпуса.

Качество социально значимых услуг в целом будет снижаться, одновременно произойдет углубление его дифференциации, что приведет к более быстрому падению качества для социально незащищенных групп населения.

В среднем ресурсное обеспечение выполнения социальных обязательств государства из бюджетов всех уровней в расчете на одного гражданина Российской Федерации вырастет к 2020 г. в 2,9 раза в номинальном и в 1,6 раза в реальном выражении по сравнению с 2010 г. При этом, несмотря на выраженные демографические тенденции (старение населения), доля расходов на здравоохранение и социальное обслуживание в общем объеме бюджетных расходов на оказание социально значимых услуг увеличится незначительно (с 33 и 31% в 2011 г. до 34,5 и 32% в 2020 г. соответственно).

В рамках инерционного сценария заметного роста предложения социально значимых услуг со стороны негосударственного сектора не произойдет.

7.2. Стабилизационный сценарий

Стабилизационный сценарий базируется на инновационном варианте экономического развития, который предполагает более быстрый рост ВВП Российской Федерации в период 2011–2020 гг. по сравнению с консервативным. В рамках данного сценария доля бюджетных расходов на оказание социально значимых услуг вырастет в 2020 г. на 3,1% по сравнению с 2010 г. При этом предполагается, что наиболее существенный рост данной доли произойдет до 2015 г. (на 2,5%) с тем, чтобы обеспечить значительный рост заработной платы в отраслях социально-культурной сферы (до уровня «эффективного контракта»), переломить тенденцию «отрицательного отбора» кадров и стимулировать улучшение качественного состава работников государственных и муниципальных учреждений, оказывающих социально значимые услуги населению. Существенные бюджетные средства будут использованы на повышение квалификации и переподготовку руководящего состава указанных учреждений. Это повлечет за собой переход значительной части учреждений в АУ, создание, в том числе на базе АУ, некоммерческих организаций с участием государства и (или) муниципалитетов и (или) бизнеса (на федеральном уровне доля АУ и таких организаций в общем числе некоммерческих организаций с государственным участием составит не менее 40% в 2020 г.). Вместе с тем относительная стабилизация доли бюджетных расходов на социально-культурную сферу в ВВП после 2015 г. не позволит в полной мере закрепить положительные тенденции.

Качество социально значимых услуг в целом стабилизируется, и создадутся условия для его роста, расширится доступ к более качественным услугам социально незащищенных групп населения, прежде всего в здравоохранении и социальном обслуживании, доля которых в общем объеме бюджетных расходов на оказание социально значимых услуг возрастет соответственно с 33 и 30% в 2011 г. до 36 и 33% в 2020 г.

Вместе с тем, повышение качества услуг будет, тем не менее, не в полной мере удовлетворять потребности среднего класса, несмотря на расширение перечня предоставляемых за бюджетные средства услуг. Частично компенсироваться указанная неудовлетворенность будет за счет развития ассортимента и повышения качества платных услуг, в том числе посредством роста предложения со стороны некоммерческого сектора и коммерческих организаций.

В среднем ресурсное обеспечение выполнения социальных обязательств государства из бюджетов всех уровней в расчете на 1 гражданина Российской Федерации к 2020 г. вырастет в рамках данного сценария почти в 3,4 раза в номинальном и в 1,85 раза в реальном выражении по сравнению с 2010 г.

7.3. Модернизационный сценарий

Модернизационный сценарий, как и стабилизационный, базируется на инновационном варианте экономического развития и подразумевает приоритетную поддержку социально-культурной сферы на федеральном уровне, суб-федеральном и на уровне муниципалитетов. По сравнению с 2010 г. доля расходов на оказание социально значимых услуг в ВВП вырастет на 3,9% (на 6% по сравнению с 2007 г.). Это позволит существенно улучшить кадровую ситуацию в СГИМУ и обеспечить за счет лучшего управления повышение эффективности бюджетных расходов в государственных и муниципальных учреждениях. Доля АУ (а также некоммерческих организаций с участием государства и (или) муниципалитетов и (или) бизнеса) в общем числе некоммерческих организаций с государственным (муниципальным) участием превысит 50%, в том числе на федеральном уровне составит более 70%. Сфера станет значительно более открытой для участия в ней НКО и коммерческих организаций.

В среднем ресурсное обеспечение выполнения социальных обязательств государства из бюджетов всех уровней в расчете на одного гражданина Российской Федерации к 2020 г. вырастет в рамках данного сценария почти в 4 раза в номинальном и в 2,1 раза в реальном выражении по сравнению с 2010 г.

Заработная плата в государственных и муниципальных учреждениях социально-культурной сферы превысит среднюю по экономике, существенно укрепится их материально-техническая база, что позволит перейти к современным технологиям оказания социально значимых услуг.

Рост ресурсной базы и повышение эффективности управления государственными и муниципальными учреждениями позволит обеспечить повышение качества социально значимых услуг, при этом существенно расширится доступ к качественным услугам социально незащищенных групп населения. С учетом демографических тенденций доля расходов на здравоохранение и социальное обслуживание повысится в 2020 г. в общем объеме бюджетных расходов на оказание социально-значимых услуг до 37 и 34%, соответственно, по сравнению с 33 и 30% в 2011 г.

Деятельность государственных и муниципальных учреждений будет все более ориентироваться на удовлетворение потребностей различных социальных групп, расширяя предоставление востребованных ими услуг. Это позволит обеспечить удовлетворение быстро растущих потребностей среднего класса как в ассортименте услуг, так и их качестве. Значительную роль сыграет увеличение участия в этом процессе некоммерческого сектора, поддерживаемого государством (в том числе путем системного предоставления налоговых льгот), а также коммерческих организаций.

ПЕРЕЧЕНЬ КЛЮЧЕВЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РЕФОРМЕ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА В ЭКОНОМИКЕ

Полномасштабное и качественное проведение реформы учреждений

1. Разработка и принятие законопроекта, направленного на предотвращение угроз и рисков поворота реформы вспять и ее формального проведения, предусматривающего внесе-

ние изменений в законодательство, регулирующие вопросы создания и деятельности государственных и муниципальных учреждений (ГК РФ, БК РФ, ФЗ «О некоммерческих организациях», ФЗ «Об автономных учреждениях», Закон № 83-ФЗ, ряд отраслевых и иных законов).

2. Проведение мониторинга хода реформы и внесение корректировок в ход реформы по результатам мониторинга.

Создание открытой социальной сферы: конкуренция по качеству, развитие государственно-частного партнерства

1. Совершенствование законодательства, регулирующего создание и деятельность НКО, в т.ч. принятие ФЗ «О некоммерческом обществе».
2. Внесение в законодательство изменений по устранению неоправданных ограничений деятельности КО в социальной сфере.
3. Разработка и принятие (2013 г.) Правительством Российской Федерации концепции реформирования механизмов бюджетного финансирования социально значимой деятельности.
4. Введение грантового финансирования оказания социально значимых услуг (работ), предоставляемого на конкурсной основе (в т.ч. разработка и принятие ФЗ «О государственном (муниципальном) гранте»).
5. Формирование на основе конкретизации социальных гарантий и обязательств государства пакетов социально значимых услуг, включение их в законодательство, в т.ч. с целью четкого отделения платных услуг от бесплатных и уточнения состава социальных обязательств государства с учетом потребностей отдельных групп населения.
6. Содействие потребителю в выборе поставщика социально значимых услуг, защита его интересов, в т.ч. реализация мер по обеспечению информационной открытости учреждений, привлечению к контролю качества услуг профессиональных сообществ и организаций потребителей, запрет недобросовестной рекламы социально значимых услуг.
7. Совершенствование налогового законодательства в части упорядочения налоговых льгот социально ориентированным

Раздел V. Эффективное государство

- НКО (прежде всего, созданным в форме некоммерческого общества).
8. Принятие законопроекта, предусматривающего внесение изменений в ФЗ о целевом капитале.
 9. Последовательное расширение сферы применения субсидирования организаций по факту оказания социально значимых услуг (субсидии включают все виды затрат).
 10. Принятие ФЗ, регулирующего создание и деятельность корпоративных НКО с участием государства, муниципалитетов, бизнеса.

Развитие и совершенствование сети учреждений

1. Инвентаризация и оптимизация сети ГИМУ, предусматривающая в т.ч. присоединение «слабых» учреждений к более «сильным».
2. Внесение изменений в федеральное законодательство для обеспечения возможности интеграции (комплексирования) учреждений различных отраслей социальной сферы (а также межрегиональных и межмуниципальных учреждений) в комплексные государственные (муниципальные) учреждения.
3. Разработка и реализация федеральных программ (разделов программ), стимулирующих совершенствование сети массовых учреждений.

Развитие кадрового потенциала, повышение качества и эффективности труда работников учреждений

1. Переход на «эффективный контракт» с работниками ГИМУ с учетом особенностей региональных рынков труда и преодоление на этой основе «отрицательного отбора» и низкой мотивации работников ГИМУ.
2. Создание в университетах магистратур по подготовке управленцев для учреждений социально-культурной сферы.
3. Реализация широкомасштабных мероприятий по повышению квалификации и переподготовке управленцев.
4. Введение образовательного кредитования в сочетании с субсидированием возврата кредитов при условии отработки по направлению (распределение не по принуждению, а на основе экономических стимулов).