

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Реформирование сети публичных учреждений в России

Гаталов Евгений Николаевич

Кандидат наук

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, политологии,
Москва, Россия*

E-mail: gitteshberg@mail.ru

Среди детерминирующих предпосылок проведения реформ публичного менеджмента в странах Запада неэффективность публичного (бюджетного) сектора занимает ведущее место. Существовавший в фарватере концепции государства всеобщего благосостояния (welfare state) публичный сектор функционировал в отрыве от принципов рыночной экономики, при этом граждане не имели права свободного выбора провайдера публичных услуг и рекламации к их качеству.

Магистральным направлением реформирования, обеспечивающим конкурентное предоставление публичных сервисов, стала маркетизация (в той или иной степени) публичного сектора. В качестве основного рычага реформирования использовался институциональный подход, который предполагал изменение институциональной среды и механизмов функционирования публичных организаций, а не предложение конкретных рецептов и алгоритмов [3]. В последние 20 лет реформы публичного менеджмента стали постоянными, тотальными и транснациональными [1].

В России сформированная в советский период сеть публичных учреждений функционировала вне взаимосвязи с объемом и качеством предоставляемых услуг и, таким образом, не имела стимулов к повышению собственной эффективности. Значительно число учреждений профессионально деградировало, а граждане зачастую оплачивали, по словам Д.А.Медведева, «уже оплаченные бюджетом услуги» [2].

Российская бюджетная сеть представлена 328 тыс. учреждений, в которой занято около 12 млн. человек, ее услугами ежедневно пользуются миллионы граждан. Высокая социальная инклюзивность и значимость бюджетной сети, безусловно, превращают реформу бюджетной сети в острую политическую проблему.

Еще в 2003 г. Правительство России определило два направления реформы: расширение организационно-правовых форм и изменение принципов финансирования деятельности. Но только после широкой общественной полемики в 2006 г. был принят Федеральный закон 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Закон предусматривал введение автономных учреждений (АУ), организацию их деятельности на основе заданий и замену жестких детализированных бюджетных смет субсидией на выполнение задания. АУ приобрели свободу в отношении доходов от предпринимательской деятельности и закупочных процедур. Основное развитие закон получил в регионах (Республика Татарстан, Пермский и Красноярский края, Тюменская область) и муниципалитетах, на федеральном уровне было создано всего 5 АУ (в т.ч. НИУ-ВШЭ).

Закон об АУ не оставлял иного выбора для бюджетных учреждений, имеющих перспективы развития, с другой стороны преобразование таких учреждений в АУ означало бы снижение степени управляемости со стороны органов власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя. В Бюджетном послании Президента России в 2008 г. содержалась сентенция о необходимости скорейшего перехода к АУ. Однако уже в

Бюджетном послании Президента России в 2009 г. ставилась задача отказа от сметного принципа в пользу предоставления субсидий учреждениям, в том числе путем преобразования в АУ.

В мае 2010 г. был принят Федеральный закон 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации...», который изменил правовое положение бюджетных учреждений (БУ) и ввел новый тип учреждений – казенные учреждения (КУ). БУ приблизились к АУ, первые не являются участниками бюджетного процесса, а, следовательно, полученные ими доходы от приносящей доход деятельности остаются в их самостоятельном распоряжении. В КУ должны были быть реорганизованы учреждения, осуществляющие государственные полномочия и функции, и учреждения, не располагающие требуемыми экономическим и управленческим потенциалами (депрессивные учреждения).

Реализация закона обнаружила ряд проблем, связанных как с качеством нормативного материала, так и с его правоприменением. К примеру, при определении видов особо ценного движимого имущества АУ и БУ, к такому имуществу ведомства относят имущество, балансовая стоимость которого не превышает определенной суммы (Минсельхоз России). Такая правоприменительная политика может создать условия для теневой приватизации и вывода публичного имущества. Требование закона о предоставлении платных услуг на одинаковых при оказании бюджетных услуг условиях в ведомствах понимается по-разному. Например, в Росжелдоре размер платы определяется БУ с учетом анализа ситуации на рынке аналогичных услуг. Закон также не отвечает на вопрос о том, как совместить размещение соответствующего задания в учреждении здравоохранения с финансированием в рамках системы обязательного медицинского страхования, которое не может быть включено в состав субсидии. Проблемы с постановкой заданий можно выявить в культурной сфере (театры, музеи и т.п.). Сфера деятельности АУ была неоправданно ограничена по сравнению с ранее действующей редакцией закона, в этой связи Минфину России поручено подготовить соответствующие изменения.

Утвержденные в сентябре 2010 г. Правительством России порядок финансового обеспечения и форма государственного задания предполагают определение объема задания, тарифов на оказание услуг и, по усмотрению ведомства, фиксацию показателей качества. Вместе с тем параметры финансирования по-прежнему не зависят от качества предоставляемых услуг, отсутствует конкурентное распределение заданий, принцип «деньги следуют за потребителем» надлежащим образом не институционализирован. По словам директора Департамента Минфина России А.М.Лаврова задача подготовки к размещению услуг на принципах заказа – это задача следующего этапа [4].

Таким образом, не смотря на реализуемую реформу, существенного изменения качества услуг не произойдет. Как представляется, переход к новой организационной схеме мог быть оправдан только с одновременным изменением сущностных условий функционирования бюджетной сети. Внедрение передовых механизмов должно начинаться не с новой схемы организации, а с содержания работы учреждений.

Возможно, плюрализм типов прежних бюджетных учреждений следовало заменить более вариативным подходом к финансированию их деятельности и наделению правами по распоряжению закрепленным за ними имуществом. Это позволило бы изменить принципы деятельности учреждений, исключив развертывание масштабной реформы и переформатирование всей бюджетной сети.

Литература

1. Барабашев А.Г., Страуссман Дж. «Реформа государственной гражданской службы Российской Федерации» в сравнительной перспективе // Вестник Московского университета. Серия 21 «Управление (государство и общество)». 2005, №3.
2. Бюджетное послание Президента РФ Д.А.Медведева о бюджетной политике в 2009 – 2011 гг. // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts>.
3. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М.,2001. С.78.
4. Стенограмма заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы ФС РФ 6 декабря 2010 г. // Комитет Госдумы ФС РФ по вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053>