

Климанов В.В., Гринфельдт Е.С. О реструктуризации бюджетных учреждений в регионах // Финансы. – 2007. №4. С.19-21.

О РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РЕГИОНАХ

В.В. Климанов, директор Института реформирования общественных финансов, доктор экономических наук

Е.С. Гринфельдт, старший консультант института

Одним из важных вопросов реформирования бюджетной сети является перевод государственных (муниципальных) учреждений в организации иной организационно-правовой формы. Это обусловлено необходимостью организационного разделения функции заказчика и подрядчика при оказании ими услуг. Сложившаяся ситуация, когда органы исполнительной власти являются заказчиками бюджетных услуг по отношению к подведомственным бюджетным учреждениям, не способствует обеспечению должного контроля за качеством и эффективностью оказания услуг.

Существующие для бюджетных учреждений ограничения в выборе способов и путей оказания услуг, жесткие финансовые ограничения (требования к соблюдению сметы и т. п.) снижают их маневренность и заинтересованность в результатах деятельности, что негативно сказывается на их качестве. Отсутствие у них реальных стимулов экономии финансовых средств и материальных ресурсов ведет к постоянному росту стоимости услуг, предоставляемых этими учреждениями. Жесткая регламентация оплаты труда работников бюджетных учреждений не может обеспечить зависимости размера заработной платы от результатов деятельности бюджетных учреждений. И так далее.

Негосударственные организации свободны в выборе способов достижения цели. Они обязаны обеспечивать только выполнение бюджетных заданий и соблюдать при этом требования к качеству услуг и нормы действующего законодательства. В результате перевода бюджетных учреждений в форму негосударственных организаций, за счет снижения себестоимости услуг и привлечения внебюджетных доходов, можно обеспечить существенное повышение заработной платы.

С учетом сложившейся ситуации, еще в 2003 г. при определении принципов реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации на период до 2006 г., были заложены механизмы осуществления серьезных изменений в структуре бюджетного сектора и выделены четыре основных направления:

- 1) оптимизация действующей сети бюджетных учреждений;
- 2) их реорганизация;
- 3) переход к новым формам финансирования бюджетных услуг;
- 4) внедрение БОР.

В рамках *первого направления* предполагалось осуществить совершенствование управления действующей сетью получателей бюджетных средств за счет административного и финансового переподчинения ряда бюджетных учреждений с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности, ликвидации и объединения бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется, устранения ситуации, при которой распорядителями средств бюджета одного уровня власти являются органы другого уровня власти.

Второе направление реструктуризации включало в себя расширение возможности по привлечению организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных (муниципальных) услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств.

Третье направление предполагало переход к новым механизмам и формам предоставления государственных (муниципальных) услуг бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по установленным ценам (тарифам). Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении таких услуг предполагает переход на нормативно-подушевое финансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ. При этом под государственным (муниципальным) социальным заказом понимается совокупность размещаемых на конкурсной основе договоров между государственным (муниципальным) заказчиком и поставщиком, по условиям которых заказчик обязуется оплачивать социально значимые виды услуг, оказываемые поставщиком населению на бесплатной или частично оплачиваемой для потребителей этих услуг основе.

Четвертое направление изменений в бюджетном секторе предполагало повышение ответственности министерств и ведомств за достижение поставленных целей, их заинтересованности в максимально эффективном использовании бюджетных средств, повышение роли бюджета как инструмента осуществления государственной экономической политики за счет обеспечения связи между отраслевыми стратегиями и задачами бюджетного финансирования.

Реорганизация бюджетных учреждений должна носить постепенный характер, чтобы управляемость и эффективность функционирования бюджетной сети не снижалась по сравнению с существующим уровнем.

Исходным пунктом для принятия решений по реструктуризации бюджетных учреждений могут быть резуль-

таты анализа мониторинга бюджетной сети, который введен Минфином России с 2004 г. как инструмент контроля реализации мероприятий, предусмотренных «Принципами реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.». Порядок проведения мониторинга бюджетного сектора утвержден Приказами Минфина России от 19 декабря 2003 г. № 399 «О порядке проведения мониторинга бюджетного сектора» и от 24 февраля 2005 г. № 25н.

Мониторинг выполняет две основные функции:

- контроль реструктуризации бюджетной сети;
- формирование информационной базы для принятия решений о дальнейших мерах по реструктуризации бюджетной сети.

В первом случае объекты мониторинга: на уровне главных распорядителей бюджетных средств — динамика реструктуризации и механизмы реструктуризации бюджетной сети; на уровне финансового органа — мониторинг главных распорядителей бюджетных средств, обобщение информации. Во втором случае объект мониторинга — натуральные показатели использования бюджетной сети.

Используя мониторинг как информационную базу для принятия решений о дальнейших мерах по реструктуризации бюджетной сети, главные распорядители средств разрабатывают и реализуют план мер по оптимизации бюджетного сектора.

Анализ практики деятельности по реформированию бюджетного сектора в регионах России выявил нерегулярность предпринимаемых шагов по повышению эффективности расходов и реструктуризации госсектора, которые зачастую осуществляются под давлением вышестоящих инстанций. Отсутствуют встроенные в бюджетный процесс общеобязательные механизмы оценки эффективности расходов. Как показывает практика, цели, задачи и принципы реформирования недостаточно ясны, не разделяются в полной мере сотрудниками территориальных органов власти, отмечаются случаи скрытого противодействия реструктуризации госсектора.

Реструктуризация бюджетного сектора должна предусматривать для бюджетных учреждений: изменение форм бюджетного финансирования, более широкие возможности по использованию внебюджетных доходов, внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат; установление стандартов качества бюджетных услуг.

Установление стандартов качества предоставления бюджетных услуг укладывается в общую структуру изменений по регулированию деятельности бюджетных учреждений и повышения качества управления бюджетными средствами. Основная цель данного направления — повышение удовлетворенности граждан получаемыми бюджетными услугами и эффективности исполнения функций распорядителями бюджетных средств. Для этого необходимо обеспечить возможность непосредственных получателей бюджетных услуг, общественных организаций и ответственных органов государственной власти контролировать степень соответствия предоставляемых бюджетных услуг установленным стандартам непосредственно в форме конкретных параметров в части объема, качества, сроков и условий бюджетных услуг.

Только на основании установленных стандартов станет возможным эффективно использовать частные орга-

низации для выполнения государственных функций, поскольку отвечать они будут именно за выполнение стандартов. Стандарты должны являться неотъемлемой частью системы делегирования полномочий для исполнения нижестоящими уровнями управления, обусловленной финансовой помощью и т. д.

Стандарты качества предоставления бюджетных услуг включают конкретные параметры бюджетных услуг, отражающие их количественные и качественные характеристики с точки зрения потребителя.

Анализ практики деятельности по формированию стандартов качества бюджетных услуг в регионах России выявил разнообразие формулировок основных понятий, используемых в процессе стандартизации услуг органов исполнительной власти. Неоднородность в использовании терминов увеличивается при сравнении практики разработки стандартов в рамках реформы общественных финансов (при разработке стандартов бюджетных услуг) и практики стандартизации и регламентации государственных и муниципальных услуг в рамках программ реформирования государственной службы и административной реформы.

Стандарты предоставления бюджетных услуг могут быть привязаны к ведомственным целевым программам, так как представляют собой более-менее детализированные планы деятельности главных распорядителей бюджетных средств.

В первую очередь стандартизации должны подвергаться социально-значимые бюджетные услуги, которые характеризуются (на основании отчетных данных, анализе социологических опросов, либо по экспертным оценкам) чрезмерными отличиями с точки зрения объема, качества, сроков предоставления по отдельным территориям (учреждениям). Это позволит решить задачу формирования конкурентной среды между однотипными организациями, предоставляющими одинаковые бюджетные услуги, что приводит к экономии бюджетных средств за счет роста эффективности их использования.

Здесь следует отметить, что дифференцированный подход к стандартизации различных бюджетных услуг не только приветствуется, но и объективно является наиболее эффективным методом решения поставленной задачи.

В настоящее время многие регионы уже приступили к реструктуризации бюджетной сети путем перевода бюджетных учреждений в форму негосударственных организаций. Значимые мероприятия в этом направлении были реализованы, например, в Тюменской области, где в целях повышения эффективности деятельности организации в сфере дополнительного образования детей была введена система финансирования в форме заказа на предоставление образовательных услуг. Размещение государственного заказа осуществляется посредством заключения государственных контрактов на предоставление услуг дополнительного образования.

Аналогичные мероприятия были реализованы в 2004–2005 гг. и в отношении других бюджетных учреждений Тюменской области, предоставляющих услуги социальной сферы. Процессы реорганизации сопровождались модернизацией и переоснащением переводимых бюджетных учреждений за счет средств областного бюджета.

В результате перевода бюджетных учреждений в автономные некоммерческие организации улучшилось качество бюджетных услуг, а заработная плата обеспечивающих их предоставление работников, по некоторым данным, увеличилась более чем в два раза.

Внедрение процедуры перевода ряда бюджетных учреждений в негосударственную форму предусматривается в качестве лучшей практики по управлению региональными и муниципальными финансами. Поэтому эксперимент по такому переводу проводился в последние годы, прежде всего, в тех субъектах РФ и муниципальных образованиях, которые реализовывали собственные программы реформирования региональных и муниципальных финансов.

Так, в Кировской области в 2005–2006 гг. проведен эксперимент по переводу областных государственных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных организаций. В соответствии с планом проведения эксперимента было создано несколько негосударственных некоммерческих организаций, которые приняли участие в проведении конкурсов на размещение государственного заказа по оказанию социально значимых услуг в интересах Кировской области. По результатам проведенных конкурсов между Департаментом образования области и Негосударственным образовательным учреждением дополнительного образования детей «Центр развития творчества детей и юношества Кировской области» был подписан государственный контракт на оказание услуг в соответствии с установленным заданием. Аналогичный контракт был подписан Департаментом образования с Негосударственной автономной некоммерческой организацией «Редакция газеты «Педагогические ведомости». Департаментом культуры и искусства Кировской области по результатам проведенного конкурса были заключены государственные контракты на оказание социально значимых услуг с автономной некоммерческой организацией «Областной центр социально-культурной деятельности «Маяк» и с автономной некоммерческой организацией «Областной киноклуб».

При смене организационно-правовой формы департаменты и учреждения столкнулись со следующими проблемами:

- в областном бюджете первоначально не были предусмотрены средства на мероприятия, связанные с ликвидацией учреждений. Средства были выделены дополнительно после представления утвержденных расходов на ликвидацию и внесения изменений в закон области о бюджете на 2006 г.;

- отсутствовало основание передачи имущества в безвозмездное пользование негосударственным организациям. Департаментом финансов области оперативно были подготовлены проекты документов, и были внесены необходимые изменения в действующие нормативно-правовые акты.

К числу других проблем относится возможность более активной коммерческой деятельности, что может привести к зарабатыванию средств за счет сомнительных форм работы, пропаганды низкопробных произведений, коллективов и исполнителей. Пока нерешен вопрос с су-

ществованием музеев, библиотек и театров в случае их перевода в новую организационно-правовую форму.

Мероприятия по переводу части бюджетных учреждений в форму негосударственных организаций на сегодня реализуются во многих других субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Решения о переводе государственных учреждений в форму негосударственных организаций были приняты также в республиках Коми и Мордовии, Белгородской и Смоленской областях. Проблемы, с которыми столкнулись в этих регионах, выявлены и в Кировской области.

В городе Красноярске осуществлен перевод в негосударственную форму муниципального учреждения культуры «Дворец культуры «Свердловский» и нескольких муниципальных учреждений физкультуры и спорта. Аналогичные мероприятия проводятся в городах Калуге, Братске, Сургуте и ряде других.

Ресурс автономных некоммерческих организаций используется на практике для решения других задач, стоящих перед региональными органами государственной власти. Например, Правительство Москвы поддержало предложение Комитета общественных связей города Москвы о создании автономной некоммерческой организации «Совет по вопросам управления и развития», деятельность которой направлена на обеспечение содействия консолидации усилий власти и гражданского общества в обеспечении социальной безопасности, защите экономических и политических прав жителей. В Новосибирской области создана и действует автономная некоммерческая организация «Новосибирский областной учебно-методический центр культуры и искусства».

В ближайшее время процессы реструктуризации и перевода бюджетных учреждений в категорию негосударственных организаций будут активизированы. В начале 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», согласно которому предполагается сохранение возможности бюджетного финансирования и увеличение степени свободы в осуществлении хозяйственной и предпринимательской деятельности. Законом предусмотрено два пути создания автономного учреждения, путем образования нового учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

Усложняется организационная структура автономных учреждений. Наряду с учредителем и руководителем вводится промежуточное звено — наблюдательный совет автономного учреждения. Этому органу делегируются контролирующие функции при совершении руководителем учреждения сделок, сопряженных с вероятностью конфликта крупных интересов или в совершении которых имеется заинтересованность. Такая конструкция, оправдавшая себя в практике функционирования акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, представляется своевременной в связи с расширением имущественной самостоятельности автономных учреждений.

Накопленный опыт оказания бюджетных услуг социальной сферы негосударственными организациями свидетельствует о возможности повышения их качества и доступности для населения.