

© 2013 г.

Лилия Бокарева

кандидат экономических наук
(e-mail: lgbokareva@yandex.ru)

РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ: ИТОГИ И УРОКИ РЕФОРМ

В статье анализируются теоретические и практические проблемы реформирования государственного управления в Российской Федерации, внесение изменений в законодательство Российской Федерации в сфере государственного управления. Рассматриваются вопросы административной и бюджетной реформ, государственного финансового контроля, выявляются основные проблемы реформы государственных (муниципальных) учреждений.

Ключевые слова: российская государственность, государственное управление, административная реформа, бюджетная реформа, государственный финансовый контроль.

После перенесенных Россией потрясений в ходе общественных преобразований начала 90-х годов, бессистемных, плохо осмысленных и не учитывающих многих социальных последствий, и последующего недолгого затишья в 2000-е годы проводилась работа по более комплексному реформированию в различных областях общественной жизни. При внешней обособленности и разрозненности эти реформы продиктованы общей логикой и имеют глубинные связи, не всегда видимые с первого взгляда, но объединяющие отдельные преобразования в единый процесс модифицирования государства и государственного управления. Определить необходимое содержание и главные направления реформирования, выявить степень их соответствия стратегическому замыслу, оценить их результаты и дальнейшие последствия очень важно для обеспечения оправданности реформ в целом.

Следует отметить, что реформы государственного управления с 1980-х годов осуществляются во многих странах, при этом подходы оказываются во многом схожи. Как отмечает профессор Дональд Кеттл, речь идет о попытках «заменить традиционные способы администрирования, опирающиеся на правила и авторитет, рыночными, подвижными конкуренцией»¹. Автор выделяет шесть основных стратегий (принципов) про-

¹ Дональд Кеттл. Глобальная революция в государственном управлении (в кратком изложении Майкла Армакоста – президента Центра государственной службы института Брукингса) (источник: www.old.strana-oz.ru/?numid=17&article=821).

водимых реформ: эффективность, маркетизация, ориентация на предоставление услуг, децентрализация, отделение политической составляющей, ответственность за результаты. В управлении государственными финансами реформируемых стран внедряется принцип «бюджетирования, ориентированного на результат». Реализация одних и тех же принципов реформирования систем государственного управления различных стран мира позволяет сделать вывод об осуществлении некоей стандартизации на основе использования при реформировании систем управления различных государств ряда общих требований и подходов. Данные процессы связаны с глобализацией и создают институциональные, юридические и управленческие предпосылки для ее дальнейшего развития.

Российская государственность, организуя аналогичные процессы, все-таки зачастую либо не видит их противоречий и слабых сторон, либо не учитывает негативную российскую специфику, без изменения которой невозможно рациональное реформирование.

Официально в России было заявлено о целом ряде реформ, однако важнейшими из них являются две – административная и бюджетная реформы, так как именно они качественно меняют систему государственного управления. Несмотря на то, что эти реформы имели разных разработчиков, они оказались на удивление сопрягаемыми и едиными в своих основных подходах и результатах. Как подчеркивает Д. Кеттл, эти две реформы концентрируются на решении двух важнейших, по его мнению, проблем: «Одна из них связана с политической составляющей и укоренена в сфере политики (что должно делать государство?), тогда как другая связана с администрированием и вопросами эффективности (как оно может лучше делать то, что должно?)»¹.

Попробуем внимательно приглядеться к этим основополагающим реформам российской государственности.

Толчок большой волне реформирования в начале 2000 годов дала административная реформа, объявленная Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». Первый этап административной реформы был нацелен на одновременное решение нескольких задач:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

¹ Указ соч.

- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Упорядочение государственных функций и полномочий при одновременной их минимизации выступало основным тезисом и ключевой целью административной реформы в самом ее начале. Чем меньше государство вмешивается в экономику, чем большая доля экономических организаций и отношений функционирует в режиме саморегулирования и чем больше государственных функций и полномочий сосредоточено в одном ведомстве (исключение дублирования), тем успешнее государство с точки зрения целей административной реформы. Иначе говоря, идеалом российской административной реформы являлся компактный государственный аппарат, состоящий из небольшого числа автономно функционирующих ведомств, и минимально активное в экономической сфере государство.

Административная реформа предполагала изменение структуры органов государственной власти, разделение их на три основные группы на основе казавшихся непротиворечивыми и неопровержимыми умозрительных логических построений юристов-государственников в отношении порядка выполнения государственных полномочий и функций, а также распределение государственных полномочий и функций между этими группами¹.

Основополагающим принципом построения новой системы государственного управления стало выделение совокупности органов государственной власти, занимающихся разработкой государственной политики и нормативным регулированием в определенной сфере общественной дея-

¹ Основные положения административной реформы, в ходе которой создается три вида органов государственной власти, правда, в несколько иной их трактовке, были определены еще в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 года «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)». История административной реформы в России была не простой ни в отношении разработки, ни в отношении ее осуществления. Это – предмет отдельного анализа, проведенного к настоящему моменту многими учеными-юристами (В.Г. Вишняков, П.У. Кузнецов, Т.И. Губарева и другие). Основной вывод данного анализа у различных авторов оказался единым: административная реформа до сих пор не оправдала ожиданий и с точки зрения поставленных целей не завершена.

тельности (министерства); совокупности органов государственной власти, обеспечивающих правоприменительную практику в различных сферах (агентства) и совокупности органов государственной власти, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность в соответствующих сферах общественной и государственной жизни (службы).

В основу концепции административной реформы было положено представление о наличии стройной системы государственных полномочий и функций, объективно существующих и неизбежно реализуемых независимо от социальной сущности органов власти и интересов элиты. Поэтому изначально административная реформа была провозглашена как процесс упорядочения выполнения этих полномочий и функций. Инвентаризируя государственные полномочия и функции, группируя их различным порядком и закрепляя за определенными ведомствами, авторы административной реформы надеялись обеспечить повышение эффективности государственного управления.

При этом не принималось во внимание, что в России теория функций государства и в момент начала административной реформы, и в настоящее время остается неразработанной, состав государственных полномочий и функций, выполнение которых необходимо для успешного обеспечения социально-экономического развития общества, неясен, представления о закономерностях соотношения реализуемых государственных структурами полномочий и функций, с одной стороны, и динамикой социально-экономических процессов в стране, с другой стороны, отсутствуют. В этих условиях постоянно повторяемые на все лады призывы к устранению дублирования государственных полномочий и функций превращались в тщетные заклинания и оставались безрезультатными. Идея упорядочения государственных полномочий и функций кочевала из документа в документ, эксплуатировалась разными государственными ведомствами, использовалась как удобное прикрытие для реализации ведомственных интересов и личных амбиций.

При обосновании и осуществлении административной реформы преобладал технократический подход, игнорировались глубинные проблемы социальной сущности современного российского государства, специфика взаимоотношений государства и общества, а также государства и каждого гражданина в нашей стране. Технократический подход к административной реформе проявился прежде всего в малоудачных попытках выявить дублируемые функции, сократить их и на этой основе оптимизировать государственный аппарат. Эти попытки представляются весьма далекими от реального понимания сущности государства, государственного управления, а также соотношения государства как полити-

ческого явления и государственного аппарата как совокупности государственных институтов¹.

Осуществленная в течение 2004 года административная реформа ограничивалась федеральным уровнем и «захлебнулась» при подсчете около 6 тысяч функций², проводимом с целью ликвидации дублирования государственных полномочий и функций, сокращения числа чиновников и снижения затрат на государственное управление.

Преобладание технократического подхода в ходе преобразований выдвинуло науку административного права на первые роли в административной реформе и чрезвычайно усилило значение второстепенных процедурных вопросов, которые ставились в один ряд с проблемами качественного изменения системы государственного управления. Как отмечают идеологи административной реформы, второй ее этап, изложенный в Концепции административной реформы в 2006–2010 годах, «предусматривает реализацию комплекса мер в области внедрения в деятельность органов исполнительной власти механизмов управления по результатам, внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг, разработку и внедрение административных и электронных административных регламентов, повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд, создание и реализацию особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах, создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства (административной юстиции), завершение пересмотра избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти и устранения неэффективного государственного вмешательства в экономику, реформу контрольно-надзорных органов, развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов, реформирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, обеспечение про-

¹ Отдельные научные исследования на тему государства и его функций упоминаются в статье М.Л. Баранова «Государственный контроль как вид социального управления» («Административное и муниципальное право», 2011, № 7).

² Из текста Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р): «Проведены анализ и классификация функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. Всего в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868. Приняты и готовятся нормативные правовые акты по отмене ряда избыточных и дублирующих функций».

зрачности и эффективности взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества»¹.

Основным критерием преобразований объявлена экономия расходов на государственное управление. Главное – не дублировать деятельность различных органов исполнительной власти и экономить за счет устранения неоправданных расходов. Однако следует признать, что последовательное устранение дублирования государственных функций и полномочий означает в конечном счете подрыв принципа общности, согласованности и коллективности решения государственных проблем. Любое более или менее серьезное государственное решение всегда принимается согласованно, в его выработке и принятии всегда участвует ряд государственных структур, что является отражением объективного факта наложения функций и частичного дублирования одних и тех же полномочий разными органами власти. Чем более широко и комплексно обсуждается компетентными органами государственное решение, тем больше вероятности, что оно будет верным и не придет в противоречие с государственными решениями в сопряженных сферах социальной жизни.

Реальная жизнь и практика государственного управления постоянно опровергают принцип устранения дублирования функций как основной критерий эффективности государственных расходов. Так, недавно (в мае 2013 года) в администрации президента Российской Федерации возникла инициатива по передаче Счетной палате Российской Федерации новых полномочий по оценке перспективности и рентабельности проектов, на которые госкорпорации, госкомпании и госфонды просят бюджетные деньги. Соответствующие поправки готовятся к новому Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»². Выделением средств федерального бюджета занимается Минфин России, разрабатываемые проекты проходят согласование в соответствующих министерствах и ведомствах, теперь к этим органам государственной власти присоединяется Счетная палата Российской Федерации со своими заключениями. Таким образом, функция финансирования новых проектов распределяется между разными ведомствами, что с точки зрения идеологии административной реформы нецелесообразно и неоправданно.

Процесс административного реформирования стал фетишизироваться. Вторая цитировавшемуся выше Д. Кеттлу, который заключал, что в XXI веке «инстинкт реформирования» должен стать самой сутью практи-

¹ Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы Журнал российского права, 2006, № 2 (нормативная база Консультант).

² Источник: <http://izvestia.ru/news/550893>

ки государственного управления¹, отечественные авторы реформ провозглашают: «Один из уроков проведения административных реформ состоит в придании административному реформированию характера постоянной функции государства»².

Результаты административной реформы подверглись научной общественностью робкому анализу. Политические решения высокого уровня в определенной степени «застраховали» административную реформу от объективного глубокого анализа ее итогов. Однако выводы о том, что задачу оптимизации и экономии в ходе первого этапа административной реформы решить не удалось, все же появились в ряде опубликованных научных работ³. По данным Росстата,⁴ численность работников, замещавших должности государственной гражданской службы в федеральных государственных органах исполнительной власти, составила по состоянию на 1 января 2005 года 403,0 тыс. чел. (выросла в 1,3 раза по отношению к численности на 1 января 2001 года), по состоянию на 1 января 2007 года – 481,5 тыс. чел. (выросла в 1,2 раза по отношению к численности на 1 января 2005 года). Своего максимума численность федеральных государственных служащих органов исполнительной власти достигала к 2009 году (по состоянию на 1 октября 2009 года – 515,8 тыс. чел.), несколько снизившись к 2011 году (по состоянию на 1 октября 2011 года – 484,5 тыс. чел.).

Ведомственные доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы), на которые возлагались задачи оценки эффективности расходов распорядителей бюджетных средств, оказались формальным и недейственным инструментом, а также трудоемким и малопродуктивным методом обеспечения результативности бюджетных расходов.

Второй этап административной реформы (в виде Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах) был всего лишь одобрен распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, а не утвержден Указом Президента Российской Федерации, как первый этап. При этом он провозглашал все те же задачи ограничения вмешательства государства в экономическую

¹ Указ. соч.

² Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы. Журнал российского права, 2006, № 2 (нормативная база Консультант).

³ Румянцева В.Г., Брижанин В.В. Исторические этапы реформирования государственного управления в России в конце XX – начале XXI века: результаты и перспективы // История государства и права, 2008, № 5

⁴ Российский статистический ежегодник – 2012 (электронная версия размещена на официальном сайте Росстата – www.gks.ru).

деятельность субъектов предпринимательства и повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти. Только теперь государственные функции оказались незаметно, по умолчанию заменены понятием государственных услуг, и на первое место вышла задача повышения качества и доступности их предоставления¹. Объясняется это тем, что к моменту одобрения второго этапа административной реформы в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» была начата другая ключевая реформа государственного управления – бюджетная.

Логика разработки и осуществления бюджетной реформы – сверху вниз – начиная с уровня федеральной исполнительной власти, переходя на уровень власти субъектов Российской Федерации² и достигая уровня подведомственных бюджетных учреждений. В последнем случае речь идет о логически завершающем бюджетную реформу Федеральном законе от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. Достаточно показательно и характерно начальная история бюджетной реформы в Российской Федерации излагается в материалах семинара 16-18 марта 2006 года «Развитие бюджетного законодательства и новации бюджетного цикла 2007–2009 годов», размещенных на официальном сайте Минфина России³.

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах⁴ бюджет должен формироваться исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, при этом бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности). Не определяя понятия «услуги», эта Концепция незаметно производит подмену им понятия «функции», ставя знак равенства между достижением администраторами

¹ Следует отметить, что если в Указе Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. слово «услуги» встречается лишь один раз, в формулировке задачи организационного разделения функций, то в тексте распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р оно широко используется как полноценное замещение по умолчанию понятия государственной функции.

² Стимулирование проведения реформ на уровне субъектов Российской Федерации предусмотрено, в частности, постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 № 630 «Об оказании поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2012 – 2013 годах».

³ В частности, в презентации руководителя проекта Евросоюза «Административная реформа II: совершенствование управления общественными финансами» А. Пири (<http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/seminar/>)

⁴ Одобрено постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249.

бюджетных средств конкретных результатов и предоставлением услуг, используя термины «государственные (муниципальные) услуги», «бюджетные услуги», а также допуская возможность сравнения «себестоимости оказываемых государством услуг» и «затрат на возможное приобретение указанных услуг на рынке».

Основным нововведением бюджетной реформы и главной новацией в управлении государственными финансами явилось бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), дословное определение которого в соответствии с текстом Концепции реформирования бюджетного процесса состоит в следующем: распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Бюджетная реформа полностью изменила философию государственного финансового управления. Если до реформы основным назначением государственного бюджета любого уровня было финансовое обеспечение содержания, развития и деятельности сети государственных организаций, выполняющих или обеспечивающих выполнение определенных функций государства, то с объявлением бюджетной реформы выделение бюджетных средств было напрямую и жестко поставлено в зависимость от полученного (получаемого) результата.

Вместо государства, осуществляющего выполнение полномочий и функций, Концепцией реформирования бюджетного процесса подразумевается государство, оказывающее услуги, при этом данным услугам можно найти аналог на рынке. Таким образом, государство превращается в некий субъект хозяйствования, деятельность которого оплачивается из бюджета и который (учитывая возможность предоставления платных услуг) способен «зарабатывать» на осуществлении своей деятельности (доходы от оказания платных услуг). Понятие «государственной услуги» постепенно замещает понятие «государственной функции».

Понятие «государственные услуги» меняет отношения между населением и государством. Если до введения понятия «государственные услуги» государство осуществляло свои функции по вмененной и подразумеваемой обязанности организационно независимо от отношений, складывающихся между ним и гражданами и хозяйствующими субъектами (рис. 1), то при рассмотрении государства как института, обеспечивающего предоставление населению и хозяйствующим субъектам государственных услуг (независимо, платных или бесплатных), отношения между го-

сударством и населением (хозяйствующими субъектами) становятся опосредованными государственными услугами (рис. 2). Приведенные ниже схемы хотя и условны, но могут проиллюстрировать существо различий во взаимоотношениях общества и государства при различных взглядах на миссию последнего.

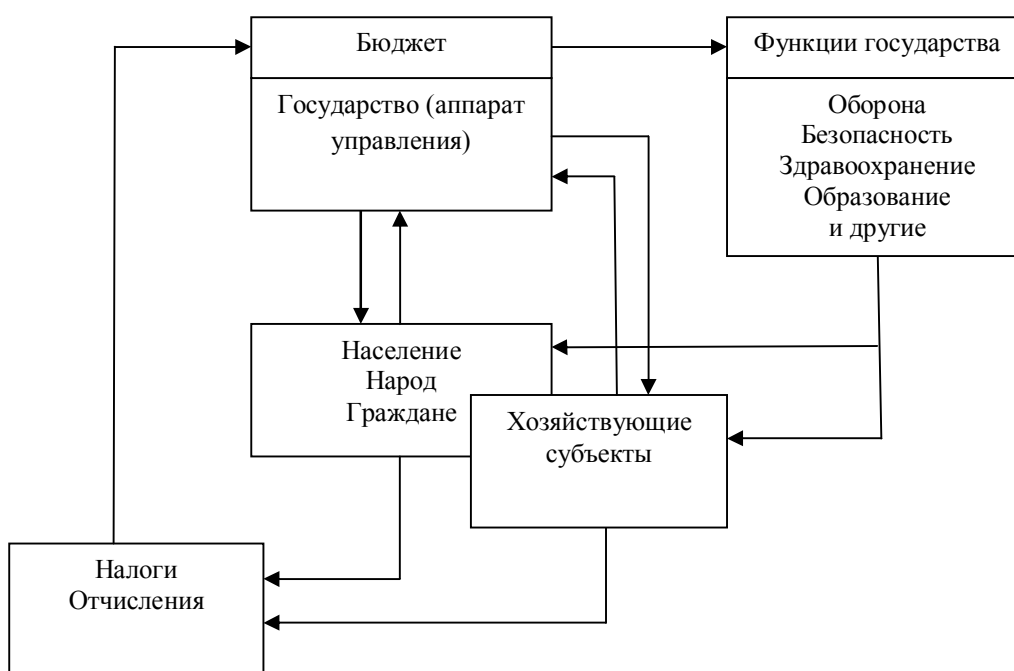


Рис. 1. Отношения между государством и населением (хозяйствующими субъектами) в условиях традиционно понимаемого государства как института, обеспечивающего выполнение определенных функций

Следует подчеркнуть, что введение понятия государственных услуг в ходе реформ государственного управления осуществляется под предлогом повышения эффективности государственных расходов путем использования механизмов расчета затрат не на деятельность вообще, а на деятельность по предоставлению государственных услуг. При этом, однако, неизбежная стандартизация государственных услуг закономерно ведет к внедрению новых нормативов расходов на предоставление государственных услуг и логично завершается переходом к новым «сметам расходов». С одной принципиальной разницей – если старые сметы расходов рассчитывались с учетом осуществления государственными органами определенных полномочий и функций, рассматриваемых как обязательная деятельность государственного аппарата, то теперь новые «сметы расходов»

будут составляться с учетом объема предоставления стандартных государственных услуг. Таким образом, принципиально меняется не порядок финансирования – он, по сути, остается прежним (в условиях регламентов деятельности, стандартов государственных услуг и нормативов расходов финансовые расчеты неизбежно вернутся к тем же сметам расходов, только теперь называемых иначе), меняется сама философия государства. Государство из надстройки, принявшей на себя обязанность по осуществлению государственных функций, превращается в разновидность хозяйствующего субъекта, вступающего в хозяйственно-экономические отношения с гражданами и юридическими лицами.

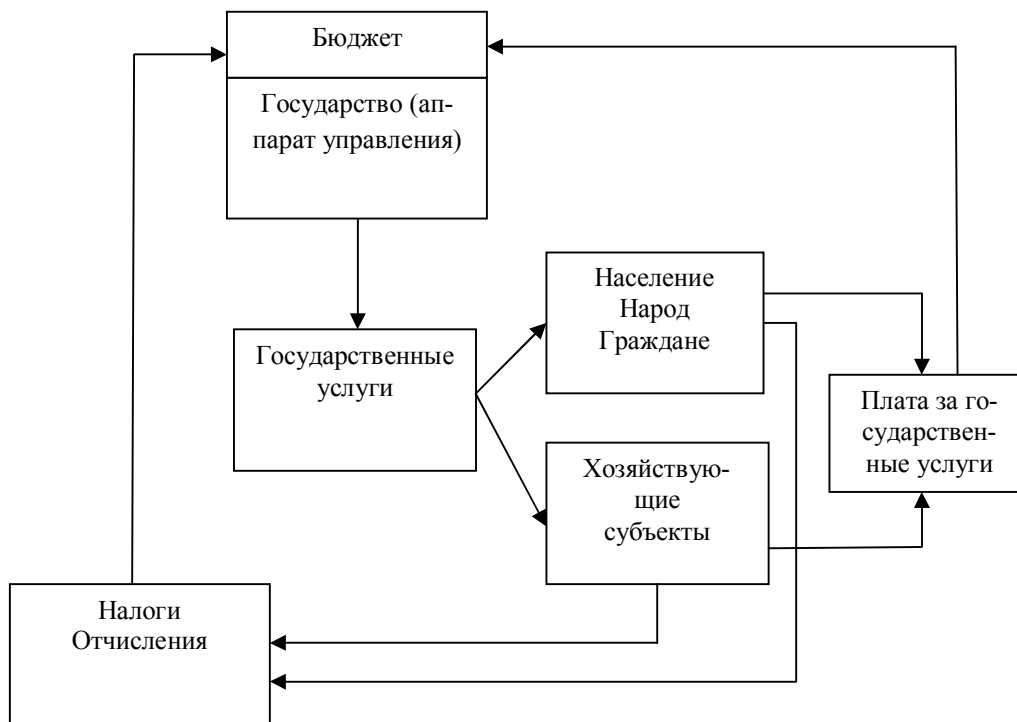


Рис. 2. Отношения между государством и населением (хозяйствующими субъектами) в условиях понимания государства как института по предоставлению населению и хозяйствующим субъектам государственных услуг

Из приведенных рассуждений вытекает вывод о том, что посредством бюджетной реформы в российском обществе и экономике реализуется второй этап рыночных преобразований, начатых перестройкой конца 1980-х – начала 1990-х годов, а именно – внедрение элементов рыночных отношений уже собственно в сферу государственного управления. Одновременно под флагом борьбы за эффективность бюджетных расходов в

рамках бюджетной реформы осуществляется попытка внедрить в государственное управление, в частности в управление государственными финансами, методы и подходы, используемые в корпоративной практике. По мнению авторов бюджетной реформы, государство может рассматриваться как хозяйствующий субъект и как крупная корпорация, следовательно, возможно и необходимо заимствовать наиболее эффективные методы управления корпоративными финансами для использования их в сфере государственного управления.

Примерно так же смысл применения методов корпоративного управления в государственном управлении оценивает Е. Шапкина: «Понятие «государственная услуга» сравнительно ново для отечественной правовой науки, в то время как во многих зарубежных странах государственные услуги являются одним из проявлений взаимодействия гражданина, юридического лица и власти, а государство рассматривается как «поставщик услуг». В связи с этим традиционная сущность государственного управления меняется, и ему на смену приходит модель, во многом заимствующая методы корпоративного управления, применяемые в бизнесе и некоммерческих организациях. Исходя из этого государственные учреждения, посредством которых гражданам и юридическим лицам предоставляются социально значимые блага, ставятся в новые условия функционирования, приобретают признаки, имеющие сходство с коммерческими организациями, ориентируются на повышение качества услуг, гибкости принятия управленческих решений, усиление механизмов обратной связи. Подобная сущностная переориентация обусловлена изменением роли и задач государства в обществе, а также необходимостью повышения эффективности использования бюджетных средств¹.

Переход на бюджетирование, ориентированное на результат, рассматриваемый как комплекс государственных услуг, осуществлялся одновременно с решением задачи повышения самостоятельности распорядителей бюджетных средств путем: отказа от ежегодного утверждения бюджетной классификации отдельным законом²; укрупнения бюджетной классификации и предоставления права распорядителям бюджетных

¹ Государственные услуги как форма реализации государственно-частного партнерства (Е.А. Шапкина. Законодательство, № 6, июнь 2011 г. – нормативная база Гарант)

² Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» отменен с 1 января 2008 г. Принят Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

средств осуществлять детализацию расходов¹; введения управленческого учета в бюджетный сектор; предоставления права органам исполнительной власти (органам местной администрации) осуществлять внутренний контроль (внутренний финансовый аудит)².

Данные новации имеют корни в корпоративной практике, в первую очередь это относится к управленческому учету. Внедрять управленческий учет в процесс управления бюджетными средствами потребовалось в связи с применением новой «учетной единицы» – государственной услуги и необходимостью осуществлять обсчет затрат на предоставление государственных услуг того или иного вида и качества.

Идея внедрения управленческого учета была привнесена упоминавшимся выше ООО «ЭКОРИС-НЭИ»³ несмотря на то, что в российских нормативных документах по бухгалтерскому учету понятие «управленческий учет» отсутствует. В корпоративной практике управленческий учет – это установленная организацией система сбора, регистрации, обобщения и предоставления информации о хозяйственной деятельности организации и ее структурных подразделений для осуществления учета, планирования, контроля и управления хозяйственной деятельностью. Управленческий учет индивидуален для каждой организации, его назначение состоит в подготовке и интерпретации внутренней информации о деятельности организации для нужд собственного менеджмента. В западной

¹ В соответствии с пунктом 3 статьи 219.1. Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок составления и ведения бюджетных росписей может устанавливать право или обязанность главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств осуществлять детализацию утверждаемых бюджетной росписью показателей по расходам по кодам классификации операций сектора государственного управления.

² Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ введена статья 270.1. «Внутренний финансовый аудит», в соответствии с которой органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

³ Убедиться в этом несложно, достаточно ознакомиться с размещенными на официальном сайте Минфина России материалами семинаров, посвященных бюджетной реформе. Вопросы внедрения управленческого учета в управление государственными финансами регулярно докладывает на этих семинарах О.К.Ястребова, руководитель проекта «Техническое содействие Минфину России в разработке и реализации программы бюджетных реформ» (консорциум ECORYS-NEI, DAI, ЭЭГ, ЦИФТ) – см., например, Материалы семинара-тренинга «Организация бюджетного процесса и финансового менеджмента в условиях нового бюджетного законодательства» –

<http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/seminar2007/index.php?id4=5335> .

практике построение системного управленческого учета считается конфиденциальной областью внутрифирменного управления.

Когда в рамках обсуждения бюджетной реформы заходит речь о повышении эффективности государственных расходов, не принимается во внимание то важное обстоятельство, что цели и задачи (миссия) государства и корпорации принципиально различаются. Корпорация осуществляет свою деятельность в интересах учредителей – собственников пакетов акций или долей хозяйственного общества. В то время как государство призвано действовать в интересах всего своего населения – обеспечивать безопасность, здравоохранение, образование, социальное развитие каждому проживающему на территории данной страны гражданину. Для этих целей посредством отчислений от доходов населения и субъектов хозяйствования формируется бюджет, за счет средств которого финансируется деятельность и содержание государственного аппарата (в этом смысле государство является надстройкой и своеобразным «нахлебником» у общества). Государственный аппарат не может функционировать в интересах чиновничества, владеющего и распоряжающегося административным и материальным (финансовым) ресурсом. Соответственно и методы государственного управления качественно отличаются от корпоративных.

Выступая с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 г. Президент Российской Федерации В. Путин подчеркнул: «Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. И потому задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению. Особенностью последнего времени стало то, что наша недобросовестная часть бюрократии (как федеральной, так и местной) научилась потреблять достигнутую стабильность в своих корыстных интересах. Стала использовать появившиеся у нас, наконец, благополучные условия и появившийся шанс для роста не общественного, а собственного благосостояния».

Эта же мысль была повторена спустя 7 лет в другом Послании Президента Российской Федерации В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г.: «Власть не должна быть изолированной кастой. Только в этом случае создается прочная моральная основа для созидания, для утверждения порядка и свободы, нравственности и гражданской солидарности, правды и справедливости, для национально ориентированного сознания».

Автоматический перенос методов и практики управления в корпорациях на систему государственного управления фактически означает пре-

вращение государства в корпорацию, менеджеры которой (государственные служащие) осуществляют бизнес-проект под названием «государственные услуги». Таким образом, признавая бюджетную реформу как инновацию в управлении государственными финансами, следует, тем не менее, остерегаться «корпоративных» и коммерческих подходов к государственному управлению – они противоречат природе и миссии государства.

Нельзя допустить, чтобы под влиянием бесспорных тезисов о необходимости повышения государственных расходов и оптимизации государственного аппарата ограничивались те функции государства, которые необходимы для нормальной общественной жизни. Однако нам представляется, что в ходе реформы государственных учреждений неизбежно проявляются негативные тенденции.

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Закон № 83-ФЗ) – закон, радикально реформирующий бюджетную сеть¹. Несмотря на скромное, претендующее на незаметность, название этого законодательного акта, он является важнейшим и завершающим этапом комплекса реформ российского государства.

Законом № 83-ФЗ внесены существенные изменения в 26 федеральных законодательных актов, в том числе 4 основных кодекса – Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (таблица 1). Такой внушительный перечень изменяемых законодательных актов не оставляет сомнений, что повод для внесения изменений очень серьезный, хотя в рассматриваемом федеральном законе он никак не обозначен.

С Законом № 83-ФЗ государственные реформы начали затрагивать основы жизни граждан страны. Сначала под предлогом оптимизации структуры органов государственной власти и повышения эффективности государственных расходов, а затем – укрепления материально-технической базы государственных учреждений и развития их самостоятельности и инициативы оказались созданы условия для медленного, но последовательного разрушения системы обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации. В связи с этим возникает вопрос об открытости и уровне доверия во взаимоотношениях органов власти и гражданского общества, о степени уважения властных структур к населению страны, жизнедеятельность которого затрагивает данный законодательный акт, об уровне правовой культуры законодателя.

¹ Данный закон вступил в силу с 1 января 2011 года, при этом в нем предусматривался переходный период с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года.

Таблица 1

**Перечень законодательных актов, изменения в которые внесены
Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ**

№ п/п	Наименование законодательного акта
1.	Гражданский кодекс Российской Федерации
2.	Бюджетный кодекс Российской Федерации
3.	Налоговый кодекс Российской Федерации
4.	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
5.	Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»
6.	Федеральный закон от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»
7.	Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»
8.	Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»
9.	Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»
10.	Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»
11.	Федеральный закон от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне»
12.	Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»
13.	Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»
14.	Федеральный закон от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»
15.	Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»
16.	Федеральный закон от 29 октября 1998 года № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)»
17.	Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
18.	Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»
19.	Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»
20.	Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным

№ п/п	Наименование законодательного акта
	законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»
21.	Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
22.	Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
23.	Федеральный закон от 3 июня 2009 года № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»
24.	Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
25.	Федеральный закон от 25 ноября 2009 года № 273-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.2 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
26.	Федеральный закон от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»

Проблемы правовой культуры, материализуемой в разрабатываемых и принимаемых законодательных и нормативных актах, сегодня являются предметом научной дискуссии ученых-юристов. На обсуждение выносятся такие темы, как: цель разработки законодательных актов; требования, которые должны предъявляться к законодательным актам, в том числе регулирующим социальную сферу; роль законодателя в формировании правового государства. По мнению А. Бондарева, категория «правовая культура» характеризует не те или иные правовые ценности, а субъектов права и коллективных, и индивидуальных, отражает и фиксирует степень их правовой развитости, правового совершенства, уровень способностей их качественно творить и эффективно использовать необходимые правовые средства для достижения своих правомерных целей, своих правомерных интересов и потребностей¹. И. Иванников придает правовой культуре

¹ Из соотношения правовой культуры субъектов права и ее продуктов в правоорганизованном обществе А. Бондарев делает следующие два вывода: 1) качество продуктов правовой культуры – качество объективного права (его норм), качество правоприменительных актов, качество интерпретационных актов и т.д. – прямо пропорционально качеству

государственных деятелей серьезное значение: «Судьба любого государства и народа, проживающего на его территории, зависит в первую очередь не от обширности площади страны, численности и плотности населения, экономической и военной мощи, а от уровня политической и правовой культуры государственных служащих, и в первую очередь высших должностных лиц государства»¹.

Проведение общественно значимых реформ государственного управления, особенно таких, как реформа государственных (муниципальных) учреждений, требует особого внимания и особой требовательности к разрабатываемым законодательным актам, а также процессу их подготовки и обсуждения. При этом от уровня правовой культуры законодателей зависит, в конечном счете, результат и успех проводимых реформ. Принятие федерального закона, в значительной степени меняющего правовое регулирование в сфере деятельности государственных и муниципальных учреждений, является актом реформы данной сферы. Предварительное широкое обсуждение такого рода законов учеными и практиками позволило бы не только застраховать реформы от возможных ошибок и найти наилучшие для них формы и решения, но и гарантировать эффективное их проведение.

Положения, обозначенные в Законе № 83-ФЗ, являются реализацией принципа бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) применительно к системе государственных учреждений: речь идет о финансировании не учреждения как такового (здания и зарплат сотрудников), а выполнения государственного (муниципального) задания. В соответствии с данным законом преобладающая часть учреждений получает расширенный объем прав и относительную свободу в зарабатывании денег, но в то же время лишается существенных гарантий государства. Философия Закона № 83-ФЗ состоит в снижении нагрузки на государственный бюджет по финансированию государственных учреждений, радикальном «сжатии» государственных расходов и одновременно – сферы государственного воздействия на социально-экономическое развитие общества. Поэтому можно сказать, что этот закон содержит в себе «бомбу замедленного действия» под государственные устои российского общества.

правовой культуры субъектов правотворчества, правоприменителей, толкователей права и т.д.; 2) с другой стороны, качество функционирующих в стране продуктов правовой культуры во многом определяют эффективность правовой социализации ее населения, формирование его правовой культуры. Источник: Правовая база Консультант. Статья: Понятие правовой культуры (Бондарев А.С.) («История государства и права», 2011, № 6)

¹ Источник: Правовая база Консультант. Статья: Правовая культура российских государственных служащих: состояние и пути повышения (Иванников И.А.) («Муниципальная служба: правовые вопросы», 2008, N 3)

Оппоненты данного федерального закона (депутаты ГД Г. Зюганов; И. Мельников; С. Решульский; О. Смолин), внесшие 2 ноября 2010 г. на рассмотрение Государственной думы проект федерального закона № 448981-5 «О признании утратившим силу Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹, сформулировали это так: «Поскольку негативные последствия Закона обнаружатся не сразу, это напряжение вряд ли проявится взрывным образом, как было после принятия ФЗ № 122 от 22.08.2004 года (о «монетизации»), но будет накапливаться постепенно, создавая потенциальные и трудно прогнозируемые угрозы»².

Авторами законопроекта формулируется ряд рисков реформы государственных (муниципальных) учреждений:

1. Закон фактически превращает бюджетные учреждения из некоммерческих организаций в коммерческие. В Заключении Комитета Государственной думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству утверждается: «...закрепление в законе предлагаемого типа бюджетного учреждения размывает саму конструкцию учреждения, поскольку по объему предоставляемой ему правоспособности оно представляет собой фактически разновидность коммерческой организации».

2. Государственные и муниципальные бюджетные учреждения, поставленные перед необходимостью получать доходы, будут делать это прежде всего за счёт граждан. Другими словами, закон приведёт к вытеснению бюджетного образования, медицины и культуры платными услугами.

3. Закон предполагает замену финансирования бюджетных учреждений финансовым обеспечением (в виде субсидий) выполнения ими государственных (муниципальных) заданий и разрешает им самостоятельно распоряжаться находящимся в их оперативном управлении движимым государственным (муниципальным) имуществом за исключением так называемого «особо ценного». Поскольку чиновники будут определять, кому давать такие задания и в каком объёме, а кого их лишить, поскольку

¹ В настоящее время законопроект находится на рассмотрении в Комитете Государственной думы по бюджету и налогам (передан 12 января 2012 г.) (источник: [http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=448981-5](http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=448981-5))

² Пояснительная записка к проекту федерального закона № 448981-5 «О признании утратившим силу Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

они же будут определять какое имущество отнести к особо ценному, кому разрешить продажу особо ценного имущества, есть все основания ожидать, что закон приведёт к росту коррупции в стране.

4. Распределение государственных заданий может быть использовано как средство для "реструктуризации" бюджетных учреждений; есть все основания ожидать массового закрытия учреждений образования, медицины и культуры.

5. Ликвидация учреждений, переход с финансирования на финансовое обеспечение государственных заданий приведут к росту безработицы среди интеллигенции и работников бюджетной сферы вообще.

Давая 14 июня 2013 г. интервью РИА Новости, президент В. Путин подчеркнул: «Социально ориентированное государство – это не прихоть, а необходимость, потому что долгие годы не выполнялись и до сих пор не до конца выполняются обязательства перед самыми незащищенными слоями населения. Мы работаем над тем, чтобы выработать баланс между достойной оплатой в бюджетной сфере, нормальной системой пенсионного обеспечения, качественными государственными услугами, в том числе в области образования и здравоохранения, и разумной бюджетной политикой, мерами по стимулированию экономики. В противном случае люди просто не смогут быть уверены в завтрашнем дне, не будут доверять государству, а без этого не приходится говорить о каком-либо устойчивом экономическом росте»¹.

Вместе с тем, политика сокращения бюджетного финансирования социальной сферы, осуществляемая посредством реформы государственных учреждений, в условиях низкого уровня зарплат и пенсий населения идет вразрез с этими установками. Реформа государственных (муниципальных) учреждений, создавая дополнительные трудности для решения проблем социальной сферы, приходит в противоречие с конкретными задачами в области государственной социальной политики по повышению заработной платы работников образования, медицины, культуры, а также осуществлению других мер в социальной сфере, определенными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Попробуем взвешенно и обстоятельно проанализировать введенные изменения, выделяя наиболее сложные моменты и важнейшие риски реформы.

Прежде всего следует отметить, что Закон № 83-ФЗ внес неоднозначность в терминологию, в частности, в новацию, внесенную ранее проведенными административной и бюджетной реформами – понятие го-

¹ Источник: <http://ria.ru/interview/20130614/943203756.html>

сударственной услуги. Деятельность государственных органов и подведомственных им государственных учреждений в соответствии с данным законом объявляется как предоставление услуг разным категориям населения и юридическим лицам.

Однако понятие «государственная услуга», которым оперирует Закон № 83-ФЗ, не имеет ничего общего с государственными услугами, предоставляемыми в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В последнем случае имеются в виду государственные услуги, предоставляемые органами исполнительной власти при осуществлении отдельных государственных полномочий, – деятельность по реализации функций соответствующих органов власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных полномочий органов власти. Тогда как Законом № 83-ФЗ регулируются отношения по поводу государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями в целях обеспечения реализации полномочий органов власти или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

В связи с нечеткостью термина «государственные услуги» и неоднозначным его толкованием в разных федеральных законах Минфину России пришлось рассылать специальное письмо от 16 мая 2011 г. № 12-08-22/1959, в котором разъяснялось, что целесообразно «разделить» понятия услуг, оказываемых в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и услуг, оказываемых в контексте Закона № 83-ФЗ.

Обоснование необходимости реформирования системы государственных (муниципальных) учреждений уже после принятия Закона № 83-ФЗ нашло отражение в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года¹ (далее – Программа). Данная Программа содержит формулировки основных недостатков существующей системы государственных (муниципальных) учреждений, в числе которых выделены следующие:

- существующая в Российской Федерации сеть государственных (муниципальных) учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционирует в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления и принципов оптимальности и достаточности оказания государственных услуг;

¹ Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

- перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошёл в массовом порядке только в нескольких субъектах Российской Федерации и практически не реализован на федеральном уровне;
- расходы на содержание подведомственной бюджетной сети планируются, как правило, исходя не из объемов оказываемых ими услуг, а необходимости содержания существующих мощностей;
- планирование бюджетных ассигнований осуществляется по большей части методом индексации существующих расходов, сохраняя их структуру в неизменном виде.

Обращает внимание, что перечисленные в Программе недостатки формулируются относительно постулатов бюджетной реформы (их неисполнения), но не в связи с существом деятельности государственных учреждений и ее возможных несовершенств или проблем в конкретной сфере социального развития. Предметного анализа проблем в сфере образования, здравоохранения или культуры, а также направлений и путей их решения, прогнозирования последствий реализации Закона № 83-ФЗ не встречается ни в одном нормативном документе.

Выводы, вытекающие из приведенного в Программе перечня недостатков системы государственных учреждений, лежат на поверхности: во-первых, административно-бюджетная реформа государственного управления не является завершённой до тех пор, пока соответствующим образом не реформирована сеть государственных (муниципальных) учреждений; во-вторых, сохранение и поддержание существующей сети государственных (муниципальных) учреждений больше не является целью государства; в-третьих, одной из важнейших целей реформы государственных (муниципальных) учреждений является перевод максимально возможного их числа в статус автономных учреждений, в отношении которых государство имеет наименьшие обязательства.

Принципиальным моментом реформы является то, что основное количество государственных (муниципальных) учреждений сосредоточено на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне. Число федеральных государственных учреждений составляет лишь около 3% от общего числа государственных (муниципальных) учреждений Российской Федерации. По информации о сети подведомственных учреждений, представляемой федеральными органами исполнительной власти в Минфин России и Федеральное казначейство на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 марта 2010 г. № 296-р¹, на

¹ В соответствии с пунктом 25.2 плана мероприятий по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2010 г. № 296-р, федеральные

1 декабря 2012 года количество федеральных учреждений составляло 7036, в том числе казенных учреждений – 3640 (51,7%); бюджетных учреждений – 3284 (46,7%); автономных учреждений – 112 (1,6%).

Как отмечается в Комплексных рекомендациях Минфина России,¹ общее количество учреждений в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, по данным Минфина России, по состоянию на 2010 год составило более 236 тысяч, при этом наблюдается тенденция к увеличению количества учреждений и штатной численности их сотрудников, зачастую без всякой увязки с объемами и качеством оказываемых ими услуг.

В целом, если федеральные государственные учреждения, как правило, обеспечивают деятельность федеральных органов исполнительной власти, то государственные учреждения субъектов Российской Федерации и муниципального уровня осуществляют деятельность по непосредственному обеспечению населения страны условиями жизни, закрепленными в Конституции Российской Федерации. Статьей 7 основного закона установлено, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В соответствии с Конституцией в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Данные конституционные гарантии в значительной степени обеспечиваются деятельностью государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципального уровня, поэтому их реформа становится реформой государственных основ жизни страны.

В числе сформулированных Программой целей реформы кроме целей повышения доступности и качества государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и других социально значимых сферах, а также привлечения

органы исполнительной власти, осуществляющие функции и полномочия учредителя, два раза в год (по состоянию на 1 июля и 1 декабря) представляют в Минфин России и Федеральное казначейство информацию о сети подведомственных учреждений.

¹ Письмо Минфина России от 16 мая 2011 г. № 12-08-22/1959 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

и удержания в бюджетной сфере высокопрофессиональных кадров поставлены цели качественно иной направленности: внедрение в деятельность государственных (муниципальных) учреждений элементов конкурентных отношений; развитие материально-технической базы государственных (муниципальных) учреждений за счет более активного привлечения средств из внебюджетных источников; снижение неустановленных видов оплаты услуг государственных (муниципальных) учреждений; создание условий для оптимизации бюджетной сети. При этом вторая группа целей может противоречить целям первой группы. Внедрение элементов конкуренции в деятельность государственных (муниципальных) учреждений, а также перевод развития их материально-технической базы на внебюджетные источники усложняют решение задачи повышения доступности государственных (муниципальных) услуг для населения, так как фактически вынуждают учреждения увеличивать долю платных услуг.

Вместе с тем, существуют объективные ограничения для возможного роста объема платных услуг, предоставляемых государственными (муниципальными) учреждениями населению – это реально достигнутые показатели социально-экономического развития. По данным Росстата,¹ численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составила в 2011 году 18 млн чел. (12,7 % от общей численности населения), число бедных в Российской Федерации выросло в 1 квартале 2013 года на 2,6 % и составило 19,6 млн человек, или 13,8 % от общей численности населения России. Величина прожиточного минимума по России устанавливается правительством исходя из потребительской корзины, которая рассчитывается на основании данных Росстата об уровне потребительских цен. По итогам первого квартала 2013 года она составила в среднем по России 7,095 тысячи рублей на душу населения, увеличившись по сравнению с четвертым кварталом 2012 года на 3,8%. Величина прожиточного минимума для трудоспособного гражданина составила по итогам первого квартала текущего года 7,633 тысячи рублей, для пенсионера – 5,828 тысячи рублей, для ребенка – 6,859 тысячи рублей. Среднедушевые доходы населения в первом квартале составили 21,575 тысячи рублей в месяц, что более чем в 3 раза больше прожиточного минимума, среднемесячная номинальная начисленная зарплата – 27,339 тысячи рублей (в 3,6 раза больше прожиточного минимума), средний размер пенсий по старости – 10,743 тысячи рублей, в 1,8 раза больше прожиточного минимума. При этом минимальный размер оплаты труда составляет только 68,2% от прожиточного минимума (5,205 тысячи рублей), мини-

¹ Данные приводятся на основании Российского статистического ежегодника 2012 (электронная версия размещена на официальном сайте Росстата – www.gks.ru).

мальная стипендия студентам-очникам российских вузов – 14,4% от прожиточного минимума (1,1 тысячи рублей), ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за первым ребенком – 35,8% от прожиточного минимума (2,454 тысячи рублей)¹.

Исходя из данных показателей, можно заключить, что возможности для компенсации сокращения бюджетного финансирования государственных (муниципальных) учреждений за счет увеличения объема платных услуг населению в ближайшем будущем в Российской Федерации серьезно ограничены. Это означает, что ставка в развитии системы государственных (муниципальных) учреждений на внебюджетные источники несостоятельна и грозит серьезным сокращением как самих учреждений, так и услуг, ими предоставляемых.

В соответствии с новым законодательством основанием для бюджетного финансирования деятельности государственных (муниципальных) учреждений (при составлении сметы казенного учреждения и для определения объема субсидий бюджетным учреждениям) является государственное (муниципальное) задание. Пункт 1 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяет содержание государственного (муниципального) задания:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Обращает внимание характерное «и(или)» в формулировке содержания информации, отражаемой показателями государственного задания, позволяющее замещать показателями объема оказываемых услуг их качество. Так же, как и Бюджетный кодекс Российской Федерации, не требует обязательного установления показателей качества государственных услуг постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания». Определение показателей качества государственных услуг упоминается в нем с оговоркой – «в случае принятия решения об их установлении».

¹ Источник: <http://1prime.ru/finance/20130716/764929215.html>

Но ведь именно упор на качество государственных (муниципальных) услуг рассматривался первоначально как основное преимущество проводимой реформы государственных учреждений. Это, в частности, подчеркивалось в подготовленных Минфином России рекомендациях органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления¹. Основной целью Закона № 83-ФЗ в соответствии с данными рекомендациями является создание правовых механизмов, способствующих повышению качества и доступности государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями, а также повышение эффективности деятельности самих учреждений. Одним из мотивирующих факторов при этом должно было стать формирование для каждого учреждения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) с указанием показателей не только объема, но и качества его выполнения.

Как продемонстрировала дальнейшая практика осуществления преобразований, выбор показателей качества услуг оказался совсем не простой задачей. Попытка помочь в решении проблемы установления показателей качества государственных услуг (работ) была предпринята правительством г. Москвы изданием соответствующего приказа от 20 января 2011 г. № 14-ПР/50². В приказе приводятся образцы установления показателей качества ряда государственных услуг, например, для государственной услуги «демонстрация музейной коллекции» – процент ежегодно экспонируемых музейных предметов и музейных коллекций; для государственной услуги «пополнение и хранение музейного фонда» – процент музейных предметов, внесенных в электронный каталог. Приведенные примеры показывают, насколько условным и формальным может быть отражение в количественных показателях представления о реальном качестве той или иной государственной деятельности. В этом, безусловно,

¹ «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» разработаны Минфином РФ (письмо от 16 мая 2011 г. № 12-08-22/1959) в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2010 г. № СС-П16-7135.

² Приказ Департамента экономической политики и развития г. Москвы и Департамента финансов г. Москвы от 20 января 2011 г. № 14-ПР/50 «Об утверждении Методических рекомендаций по составлению ведомственных перечней государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) в качестве основных видов деятельности государственными учреждениями города Москвы, находящимися в ведении органов исполнительной власти города Москвы».

кроется одна из причин того, что, как отмечалось в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 г., «медленно решается задача повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг»¹.

Неопределенность в используемых реформой понятиях не ограничивается двусмысленностью термина «государственные услуги». Измененное Законом № 83-ФЗ разграничение государственных (муниципальных) учреждений на виды также не подкреплено логически и юридически четкими определениями. С принятием данного закона к существовавшим двум видам государственных (муниципальных) учреждений – бюджетное и автономное² – добавился третий вид – казенное учреждение³. При этом определения понятий: автономное учреждение, бюджетное учреждение и казенное учреждение даны в разных федеральных законах и не содержат в себе отличий, позволяющих разграничить одно понятие от другого, за исключением указания на наличие бюджетной сметы в случае казенного учреждения (таблица 2).

По существу понятие «казенное учреждение» стало обозначать учреждение, до принятия Законом № 83-ФЗ называвшееся в российском законодательстве «бюджетным учреждением». Отличие состоит в том, что казенные учреждения функционируют в новых условиях завершающихся государственных реформ, в том числе бюджетной реформы, связанной с внедрением принципов бюджетирования, ориентированного на результат. В соответствии с новой редакцией статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенные учреждения могут находиться лишь в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств. Данное положение является существенным организационным признаком казенного учреждения.

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 г. <http://www.kremlin.ru/acts/18332>

² Введено Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

³ В соответствии со статьей 120 Гражданского кодекса Российской Федерации учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Законом № 83-ФЗ в пункт 2 данной статьи внесена редакция: государственное или муниципальное учреждение может быть автономным, бюджетным или казенным учреждением. Аналогичное положение нашло отражение в статье 9.1 Закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Таблица 2

Понятия автономного, бюджетного и казенного учреждений

Вид учреждения	Нормативное определение с учетом внесенных Законом № 83-ФЗ изменений	Нормативный документ
Автономное	Некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами	Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Статья 2
Бюджетное	Некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах	Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Статья 9.2
Казенное	Государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы	Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. Статья 6

К отличительным особенностям финансового статуса казенного учреждения относятся следующие положения:

1. Финансовое обеспечение деятельности осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы¹, порядок составления и ведения которой устанавливает Минфин России², операции с бюджетными средствами проводятся через лицевые счета.

2. Возможно осуществление приносящей доходы деятельности в соответствии с учредительными документами, при этом доходы, полученные от указанной деятельности (оказания платных услуг), в составе неналоговых доходов поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации³.

3. Заключение и оплата государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств. В случае уменьшения доведенных лимитов бюджетных обязательств казенное учреждение должно обеспечить согласование новых условий по цене и (или) количеству (объемам) товаров (работ, услуг) государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров.

4. При недостаточности лимитов бюджетных обязательств для исполнения денежных обязательств казенного учреждения по таким обязательствам отвечает соответствующий орган государственной власти (орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, местной администрации), осуществляющий полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится казенное учреждение. Иначе говоря, в этом случае в соответствии с пунктом 2 статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации наступает субсидиарная ответственность учредителя (собственника имущества казенного учреждения). Наличием субсидиарной ответственности учредителя обусловлено положение о том, что заключение государственных (муниципальных) контрактов и иных гражданско-правовых договоров осуществляется казенным учреждением от имени публично-правового образования⁴. Наличие субсидиарной ответственности учреди-

¹ Статья 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

² Статья 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³ Пункт 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁴ Пункт 5 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1505-р (Об утверждении методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муни-

теля казенного учреждения обусловило также включение в расходы по обеспечению выполнения функций казенных учреждений возмещения вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности¹.

Следует подчеркнуть, что для казенных учреждений формирование задания не является обязательным, оно составляется в случае, если принято соответствующее решение органа власти, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств².

В отношении имущества казенное учреждение полностью ограничено в правах и не может отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества³. Все доходы от распоряжения и использования имущества казенного учреждения относятся к неналоговым доходам бюджетов⁴.

Таким образом, статус казенного учреждения в соответствии с Законом № 83-ФЗ отличается от дореформенного статуса бюджетного учреждения дополнительным ограничением⁵ в виде зачисления всех доходов, полученных от приносящей доход деятельности, в соответствующий бюджет.

Законом № 83-ФЗ установлен закрытый перечень федеральных учреждений, получающих статус казенных в новых условиях⁶. В данный перечень включены:

а) управления объединений, управления соединений и воинские части Вооруженных Сил Российской Федерации, военные комиссариаты, органы управления внутренними войсками, органы управления войсками гражданской обороны, соединения и воинские части внутренних войск, а также других войск и воинских формирований;

б) учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, выполняющие специальные функции и функции управления;

в) специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

ципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений).

¹ Статья 70 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

² Статья 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³ Пункт 4 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации.

⁴ Пункты 3 и 5 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁵ Пункт 5 статьи 5, пункт 21 статьи 13 Закона № 83-ФЗ.

⁶ Подпункт 1 пункта 1 статьи 31 Закона № 83-ФЗ.

г) учреждения Министерства внутренних дел Российской Федерации, Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации, Федеральной миграционной службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, специальные, воинские, территориальные, объектовые подразделения федеральной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварийно-спасательные формирования федеральных органов исполнительной власти;

д) психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения.

Строго говоря, данный список есть отражение тех функций, выполнение которых безоговорочно принимает на себя государство в новых условиях. Это – «сухой остаток» российской государственности по итогам ее реформирования. Осуществление прочих государственных функций в соответствии с послереформенным законодательством остается не гарантированным и зависит от политической воли руководства страны и доходов федерального бюджета.

Субъектам Российской Федерации предоставлено право самостоятельно принимать нормативную базу, касающуюся создания казенных учреждений на своем уровне, а также утверждать их перечень¹. Однако каким образом делать выбор в пользу статуса казенных учреждений в конкретном случае – вопрос не из простых. Проблему отнесения учреждения к казенным на уровне субъекта Российской Федерации Правительство Российской Федерации в своем распоряжении от 7 сентября 2010 г. № 1505-р² предлагает решить на основе довольно расплывчатых критериев: в казенный тип следует переводить те региональные и муниципальные учреждения, которые выполняют государственные и муниципальные функции в целях обеспечения полномочий органов власти (бюджетные и автономные учреждения вправе лишь оказывать государственные и муниципальные услуги и выполнять работы). Чем менее учреждение при-

¹ Подпункт 1 пункта 2 статьи 31 Закона № 83-ФЗ

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1505-р (Об утверждении методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений).

способлено к работе в рыночных условиях и чем ниже его «экономический и управленческий потенциал», тем более целесообразно сделать такое учреждение казенным.

В качестве дополнительных критериев решения вопроса о статусе государственного (муниципального) учреждения правительство предлагает использовать следующие:

- если учреждение должно выполнять функции главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, оно должно стать казенным, поскольку бюджетные и автономные учреждения перестают быть участниками бюджетного процесса и получателями бюджетных средств;
- в соответствии с п. 19 ст. 31 Закона № 83-ФЗ казенными учреждениями не могут являться государственные учреждения субъектов РФ и муниципальные учреждения, участвующие в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования;
- в соответствии с Законом № 83-ФЗ текущая деятельность «новых» бюджетных учреждений должна финансироваться из бюджета путем предоставления им субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) физическим и (или) юридическим лицам. Однако если регион или муниципалитет не успевает рассчитать нормативные затраты на услуги и работы части учреждений в течение переходного периода, эти учреждения целесообразно временно поддержать в статусе казенных.

Одновременно в целях стимулирования сокращения числа казенных учреждений приказом Минфина России от 29 июня 2011 г. № 73н утверждена Методика проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов. На основе данной оценки предусмотрено предоставление регионам на конкурсной основе субсидий из федерального бюджета на реализацию утвержденных ими программ повышения эффективности бюджетных расходов. В числе федеральных индикаторов для оценки результатов реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов – показатели количества казенных учреждений на региональном и муниципальном уровне, причем чем их меньше, тем выше оценивается результат повышения эффективности расходов (таблица 3).

Таким образом, вся логика реформы подталкивает к тому, чтобы кроме государственных учреждений, выполняющих функции главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в качестве казенных учреждений на уровне субъектов Российской Федерации сохранились слабые в экономическом и управленческом отношении учреждения, не

имеющие возможности или способности зарабатывать дополнительные средства для обеспечения своей деятельности путем предоставления платных услуг населению. Совокупность казенных государственных учреждений – это, образно выражаясь, «тело» государства, «головой» которого являются органы власти. Слабое «тело» государства не способно обеспечивать реализацию решений, принимаемых органами власти, даже если последние будут «семи пядей во лбу».

Таблица 3

**Показатели стимулирования реформы на уровне субъектов
Российской Федерации**

Группа показателей	Наименование показателя	Наилучшее значение
Реструктуризация бюджетного сектора	Доля казенных учреждений в общем числе государственных учреждений субъекта РФ (без учета органов государственной власти)	Менее 5%
Повышение эффективности бюджетных расходов на местном уровне	Доля муниципальных образований, в которых все муниципальные учреждения являются либо бюджетными, либо автономными	80% и более

Новый статус бюджетных учреждений, установленный Законом № 83-ФЗ, по существу противоречит их названию. Механизмы финансирования деятельности бюджетных учреждений лишь отчасти (в рамках субсидирования) позволяют обеспечивать ее за счет бюджетных средств. Перевод бюджетных учреждений на субсидирование со стороны государства, по сути, означает отделение, отгораживание их от государственной системы. И это вовсе не образное выражение.

В соответствии с Международным стандартом финансовой отчетности (IAS) 20 «Учет государственных субсидий и раскрытие информации о государственной помощи», введенным в действие приказом Минфина России от 25 ноября 2011 г. № 160н, государство – это собственно правительство, правительственные ведомства и аналогичные органы, независимо от того, являются ли они местными, национальными или международными; государственные субсидии – это помощь, оказываемая государством в форме передачи предприятию ресурсов в обмен на соблюдение в прошлом или в будущем определенных условий, связанных с операционной деятельностью предприятия. Переведенное на субсидии бюджетное учреждение, по логике Международного стандарта финансовой отчетности (IAS) 20, – уже не составная часть государства, оно по сути не входит

в систему государственных структур, безоговорочно обеспечиваемых за счет государственных средств, оно становится участником хозяйственных отношений, которому обещано (не гарантировано) наличие государственного заказа.

На наш взгляд, следование представлениям, во многом определяющим международные финансовые стандарты, ограничивает выполнение необходимых функций. Законом № 83-ФЗ без изменения названия «бюджетное учреждение» принципиально изменена схема и порядок его финансирования, автоматически создаются условия для фактического коренного изменения статуса большинства государственных (муниципальных) учреждений, причем без изменения их наименований. Получается, что бюджетное учреждение – это вовсе не учреждение, находящееся на бюджетном финансировании. Это учреждение, которое может рассчитывать на получение государственной помощи в том случае, если государству потребуются его услуги и только в объеме потребных услуг (в том объеме, в котором государство будет готово их оплатить). Никаких гарантий, только прогнозный бюджет на 3 года. Во всем остальном государство рассчитывает на удовлетворение потребностей населения на рыночных условиях.

Законом № 83-ФЗ внесены следующие изменения порядка финансового обеспечения бюджетных учреждений, оказывающих государственные (муниципальные) услуги:

- перевод их с 1 июля 2012 г. со сметного финансового обеспечения на предоставление субсидии на выполнение государственного задания;
- исключение субсидиарной ответственности государства (муниципального образования) по обязательствам бюджетных учреждений (с расширенным объемом прав);
- предоставление права бюджетным учреждениям (с расширенным объемом прав) зачислять доходы от приносящей доходы деятельности в самостоятельное распоряжение этих учреждений;
- расширение прав бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за ними движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган государственной власти или орган местного самоуправления, выполняющий функции учредителя соответствующего учреждения.

В новых условиях смета – как безусловное обязательство органов власти финансировать бюджетное учреждение уступает место субсидии – как способу финансирования под определенные условия, оговариваемые в соглашении между органом власти и бюджетным учреждением. Примерная форма соглашения между федеральным бюджетным учреждением

и федеральным органом исполнительной власти¹ содержит право учредителя государственного учреждения изменять размер предоставляемой в соответствии с соглашением субсидии в течение срока выполнения государственного задания в случае внесения соответствующих изменений в государственное задание.

Размер субсидии государственным учреждениям определяется с учетом нормативных затрат. Методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений утверждены приказами Минфина РФ и Минэкономразвития РФ от 29 октября 2010 г. № 137н/527². С учетом традиционных подходов к нормированию затрат государственных учреждений на оказание государственных услуг отличие субсидии от старой привычной сметы состоит в одном: смету сократить нельзя, она призвана обеспечить полноценную деятельность государственного учреждения. Субсидия может быть урезана в зависимости от того объема услуг, который требуется от конкретного учреждения.

Кроме того, Законом № 83-ФЗ в Закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» дополнительно включена статья 9.2, в соответствии с которой бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания (пункт 3). Также установлено, что уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока

¹ Примерная форма соглашения между федеральным бюджетным учреждением и федеральным органом исполнительной власти утверждена совместным приказом Минфина России и Минэкономразвития России от 29 октября 2010 г. № 138н/528 «Об утверждении примерной формы соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания».

² Данными Методическими рекомендациями предложены неоригинальные подходы к расчету нормативных затрат:

Нормативные затраты на оказание *i*-той государственной услуги в соответствующем финансовом году определяются по следующей формуле:

$N_i = \sum_j G_j$, где G_j – нормативные затраты, определенные для *j*-той группы затрат на единицу государственной услуги на соответствующий финансовый год.

Нормативные затраты на содержание имущества рассчитываются с учетом затрат:

- на потребление электрической энергии в размере 10 процентов общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей;
- на потребление тепловой энергии в размере 50 процентов общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей;
- на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за Учреждением или приобретенное Учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельные участки.

его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания. Таким образом, в соответствии с новым законодательством бюджетное учреждение, даже получив государственное (муниципальное) задание и рассчитывая на соответствующее финансирование, не может быть уверенным, что само задание будет затребовано в полном объеме, а его финансирование – полностью обеспечено.

Основная проблема для бюджетных учреждений в этих условиях состоит в том, что если с наполнением бюджета будут сложности, очень возможно, что субсидия может быть меньше того уровня, который изначально рассчитан при формировании годового бюджета. Следовательно, увеличивается значение деятельности бюджетного учреждения по привлечению внебюджетных доходов. Лишая бюджетные учреждения гарантированного бюджетного финансирования, законодатель сохраняет обязанность бюджетных учреждений выполнять государственное (муниципальное) задание.

К характеристике «новых» бюджетных учреждений можно добавить, что если сравнить статус бюджетного и автономного учреждения, то различий окажется не так уж много. То есть по степени экономической и финансовой самостоятельности и независимости от государства эти два вида учреждений не очень существенно отличаются. Основные отличия состоят в том, что, в отличие от бюджетных учреждений, автономные учреждения могут иметь счета в кредитных организациях; на них не распространяется действие Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; кроме того, руководитель автономного учреждения одобряется наблюдательным советом.

Стоит вспомнить недавние дебаты по поводу реформы Российской академии наук¹. Своей серьезной победой противники правительственного варианта реформы считали сохранение РАН статуса государственного бюджетного учреждения². Министр образования и науки Российской Федерации Д. Ливанов в интервью радио «Эхо Москвы» 11 июля 2013 г. по поводу объявления РАН бюджетным учреждением дал не соответствующую новой реальности характеристику бюджетного учреждения («...что такое бюджетное учреждение? Это учреждение, которое живет по сме-

¹ Законопроект № 305828-6 «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» –

[www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(spravka\)?OpenAgent&RN=305828-6](http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(spravka)?OpenAgent&RN=305828-6)

² www.ria.ru/science/20130705/947794435.html

те...»)¹. Обе стороны были не правы, заблуждаясь относительно возможностей послереформенных государственных бюджетных учреждений. Чтобы действительно сохранить свой статус, РАН должна была стать казенным учреждением, находящимся на гарантированном полном финансировании за счет бюджетных средств. Данный факт в очередной раз доказывает, что Закон № 83-ФЗ и его грядущие последствия не до конца осознаны обществом, в том числе государственными деятелями и научной общественностью.

Одновременно с отменой гарантированного бюджетного финансирования законом установлены ограничения возможности бюджетных учреждений зарабатывать необходимые для обеспечения собственной деятельности средства. Пунктом 4 статьи 9.2 Закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ введено право бюджетного учреждения сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. При этом порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя государственного (муниципального) учреждения². Ограничения по приносящей доходы деятельности установлены также пунктом 3 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации: бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Дополнительное ограничение установлено пунктом 14 статьи 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»: бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Сняв бюджетные учреждения с «бюджетного довольствия», законодатель предоставил органам власти свободу в выборе исполнителей государственного заказа вне системы бюджетных учреждений. При этом органы власти, наряду с формированием задания для учреждений, входя-

¹ www.echo.msk.ru/programs/beseda/1112176-echo/

² Действие Закона № 7-ФЗ не распространяется на органы государственной власти, иные государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также на автономные учреждения (пункт 5 статьи 1).

щих в подведомственную сеть, вправе, с одной стороны, разместить в бюджетном учреждении государственный заказ на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд с целью заключения государственного (муниципального) контракта на оказание соответствующих услуг (выполнение работ), тогда вместо субсидии бюджетное учреждение получает средства в качестве оплаты выполненных по контракту работ (оказанных услуг)¹; с другой стороны, – 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 лицам².

В результате бюджетное учреждение становится полноправным участником договорных отношений, то есть заключает контракты и иные гражданско-правовые договоры от собственного имени³. Сделки по результатам размещения заказа совершаются бюджетным учреждением в порядке, предусмотренном Законом № 94-ФЗ. При этом название статьи 3 Закона № 94-ФЗ «Государственные нужды и муниципальные нужды» изменилось на «Государственные нужды, муниципальные нужды и нужды бюджетных учреждений», то есть нужды бюджетных учреждений больше не являются государственными (муниципальными) нуждами. В Законе № 94-ФЗ появился термин «гражданско-правовой договор бюджетного учреждения», под которым понимается «договор, заключаемый от имени бюджетного учреждения» (ч. 1 ст. 9).

Совокупность полномочий организации в отношении находящегося в ее пользовании имущества является для статуса организации не менее важным, чем порядок финансирования ее деятельности.

До Закона № 83-ФЗ законодательством было предусмотрено два основных права пользования государственным имуществом – право оперативного управления и право хозяйственного ведения. Государственные (муниципальные) учреждения пользовались имуществом на праве оперативного управления, для которого было характерно наличие отличительных признаков: использование имущества для целей выполнения государственного задания и распоряжение имуществом лишь с согласия собственника. Теперь понятие права оперативного пользования оказалось в некоторой степени размытым.

¹ Статья 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

² Статья 69.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1505-р

С отказом государства брать на себя полное бюджетное обеспечение бюджетных учреждений последним дано право самостоятельно распоряжаться частью находящего на праве оперативного управления имущества, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником¹. Вместе с тем, расходы на содержание имущества бюджетного учреждения обеспечиваются за счет бюджетных средств в зависимости от объема выполняемого государственного (муниципального) задания². При этом в случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

Если с объектами недвижимого имущества ситуация относительно ясна, то так называемое особо ценное движимое имущество бюджетного учреждения – «кот в мешке». В соответствии с законодательством перечни особо ценного движимого имущества определяются соответствующими органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя³, что потенциально содержит в себе серьезные коррупционные риски.

Остроту проблемы составления перечней особо ценного недвижимого имущества можно проиллюстрировать на примере памятников истории и культуры. Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусмотрено формирование совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. В соответствии со статьей 3 данного федерального закона к объектам культурного наследия относятся объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры.

¹ Пункт 3 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации

² Пункт 6 статьи 9.2 Закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»

³ Пункт 12 статьи 9.2 Закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»

Газета «Московский комсомолец» (№ 26163 от 14 февраля 2013 г.) опубликовала сообщение о том, что 13 февраля 2013 г. на правительственном часе министр культуры В. Мединский признался депутатам Госдумы: «Число памятников культуры не известно, говорят, около 140 тысяч, а на учете около 700, и то условно». Разрабатывается экспериментальная программа создания единого госреестра памятников, но «нельзя за год сделать то, что не сделали за 20 лет», сказал В. Мединский и выразил надежду, что к концу 2013 года удастся «записать в реестр хотя бы 57 тысяч памятников и понять, какой информации о них не хватает»¹. В этих условиях реформа государственных учреждений культуры представляется преждевременной и существенные риски в части учета имущества, переданного в оперативное управление государственным учреждениям культуры.

Помимо не решенной до настоящего времени задачи учета памятников культуры существует проблема их правильной оценки. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 538 основным критерием отнесения имущества бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества является его балансовая стоимость². Материалы контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации свидетельствуют, что балансовая стоимость значительной части памятников истории и культуры приближается к нулю, и прежде всего потому, что, как признал министр культуры, действительные объекты культурного наследия не учтены подобающим образом, и на них в соответствии с правилами бухгалтерского учета начислена амортизация за весь период их эксплуатации. Сколько может стоить по балансовой оценке рядовое строение позапрошлого века – вопрос скорее риторический. Другой критерий, обозначенный названным постановлением Правительства Российской Федерации, сформулирован недостаточно четко, чтобы стать однозначным основанием для отнесения объектов движимого имущества к особо ценному – движимое имущество, без которого осуществление бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено. Кроме того, учредитель государственного учреждения может самостоятельно определять виды особо ценного движимого имущества.

¹ Источник: <http://www.mk.ru/politics/russia/article/2013/02/13/812344-pamyatniki-kulturyi-v-rossii-poschitat-nevozmozhno.html>

² Пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества»

Таким образом, неопределенность нормативно установленных критериев отнесения (не отнесения) к особо ценному движимому имуществу остается достаточно высокой, что, безусловно, влечет за собой коррупционные риски.

Главный риск Федерального закона № 83-ФЗ – это рост коррупции. Происходит расширение самостоятельности субъектов, расходующих бюджетные средства, однако без соответствующего роста ответственности этих субъектов, Закон № 83-ФЗ дополнительно усугубляет коррупционную ситуацию. Ни национальные планы противодействия коррупции¹, ни арест коррупционеров, очевидно, не способны напугать или образумить любителей легкой наживы на административном ресурсе.

Цитирование рейтингов международной неправительственной организации «Transparency International» стало распространенным после упоминания одного из них в распоряжении Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, одоббившем Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах. Во введении к данной Концепции указано, что по индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэрэнси Интернэшнл» («Transparency International»), в 2004 году Россия среди 146 стран занимала 90-е место (то есть пропустила перед собой 61,7% исследованных стран)².

В последующие годы, ознаменовавшиеся реформами, были годами дальнейшего ухудшения ситуации. По данным организации «Transparency International», в 2011 году в рейтинге мировой коррупции Россия заняла 143 место из 182 возможных (то есть пропустила впереди себя 78,6 % исследованных стран), в 2012 году – на 133 месте из 176 стран (то есть Россия – позади 75,6 % исследованных стран)³.

¹ «Национальный план противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы», утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568; Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»; Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»

² «Transparency International» публикует индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index (CPI)) и индекс взяткодателей (Bribe Payers Index (BPI)), а также глобальные отчеты о коррупции. С указанной информацией можно ознакомиться на сайте: www.transparency.org.

³ Источник: www.transparency.org, а также www.ria.ru/world/20121205/913449043.html, www.ria.ru/analytics/20121205/913554027.html и другие сайты.

После разоблачений фактов коррупции в Минобороны России международная организация «Transparency International» впервые в 2013 году составила мировой рейтинг борьбы с коррупцией в военно-промышленном комплексе. В индексе «Transparency International» страны делятся на семь групп от А (очень низкие коррупционные риски) до F (критический уровень). Россия заняла 133 место из 174 (в подгруппе D-минус вместе с Россией оказались некоторые ее соседи – Белоруссия, Казахстан, Грузия и Китай, также туда попали Бангладеш, Гана, Иордания, Малайзия, Пакистан, Палестинская автономия, Руанда, Танзания, Турция и Эфиопия)¹. Несмотря на возможную спорность подобного рода рейтингов, невозможно оспаривать серьезность проблемы коррупции в современной России.

Практически ежедневные сообщения в средствах массовой информации о задержании чиновников разных уровней, берущих взятки с предпринимателей, уже никого не удивляют. Однако когда появляется информация о том, что чиновник требует взятку с чиновника², возникает не только ощущение иррациональности современной социально-экономической ситуации в России, но и осознание сложности, многоуровневости и своеобразной системности такого явления, как коррупция. С системным явлением разовыми мероприятиями бороться невозможно. Нужны такие же системные действия, которые приводили бы к искоренению как самого явления, так и причин, его порождающих.

Система действий против коррупции может включать следующие основные направления:

- принятие мер законодательного характера, направленных на повышение ответственности лиц, прежде всего государственных служащих, за расходование государственных ресурсов;
- усиление государственного контроля за соблюдением законодательства при расходовании государственных ресурсов и распоряжении ими;
- осуществление мер по корректировке осуществляемых в Российской Федерации реформ в сторону усиления ответственности распоряди-

¹ Источник: www.newsru.com/world/29jan2013/tidefence.html

² 2 июля 2013 г. следователями регионального СУСК задержан начальник УФМС России по Челябинской области при получении более 135 тысяч рублей "в качестве оплаты за услуги, входящие в компетенцию возглавляемого им управления". "По предварительным данным, Рязанов получил деньги от представителей многофункционального центра оказания услуг за общее покровительство по оформлению загранпаспортов". Источник: www.uralhress.ru/news/2013/07/02/delo-damerta-zhivet-glavu-ufms-rossii-po-chelyabinskoy-oblasti-zaderzhali-pri

телей государственных ресурсов, «компенсирующей» предоставленную им самостоятельность.

Среди необходимых мер законодательного характера одной из важнейших является ратификация Российской Федерацией¹ статьи 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции², текст которой гласит: «При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать». В первом чтении в Государственной думе рассмотрен Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» № 216235-6 (внесен 4 февраля 2013 г. и в апреле 2013 г. прошел предварительное рассмотрение), предусматривающий ратификацию 20 статьи.

Несмотря на провозглашение всеми российскими реформами, осуществляемыми с 2004 года, цели повышения эффективности государственного управления и государственных расходов, до сих пор российским законодательством не предусмотрена ответственность за неэффективное расходование бюджетных средств. С этой проблемой хорошо знакомы те, кто имеет хоть какое-то отношение к государственному финансовому контролю. Специалисты знают, что при выявлении фактов неэффективного расходования государственных средств в случае, если отсутствуют нарушения законодательства и нормативных актов (формально выполнены все необходимые процедуры, представлены требуемые законом отчеты и т.п.) призвать к ответственности виновных лиц бывает невозможно в связи с отсутствием необходимых для этого положений в за-

¹ Статья 1 Федерального закона от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» гласит: Ратифицировать Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, подписанную от имени Российской Федерации в городе Мерида (Мексика) 9 декабря 2003 года со следующими заявлениями:

1) Российская Федерация обладает юрисдикцией в отношении деяний, признанных преступными согласно статье 15, пункту 1 статьи 16, статьям 17 – 19, 21 и 22, пункту 1 статьи 23, статьям 24, 25 и 27 Конвенции, в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 3 статьи 42 Конвенции.

² Принята Генеральной Ассамблеей ООН на 51-м пленарном заседании 31 октября 2003 года

конодательстве. Вместе с тем, первые серьезные попытки законодательно ужесточить ответственность за неэффективное расходование бюджетных средств натолкнулись на не преодоленные пока препятствия. Речь идет в частности о снятом с рассмотрения Государственной думой законопроекте № 208784-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым предусматривалось введение административной и уголовной ответственности за нерезультативное (неэффективное) использование бюджетных средств¹.

Другим системным действием по преодолению коррупции является обеспечение эффективного государственного контроля, прежде всего государственного финансового контроля.

В соответствии с Программой правительства по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р, предложено финансовый контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами и созданными ими органами

¹ Законопроект № 208784-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной думы В.Дегтяревым, В. Гутеневым, А. Хинштейном, Е. Кузьмичевой (зарегистрирован и направлен Председателю ГД 21.01.2013), снят с рассмотрения 11 марта 2013 г. в связи с несоблюдением требований Регламента Государственной думы. Этот законопроект содержал следующие предложения:

Внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации:

Статья 289¹ Нерезультативное (неэффективное) использование бюджетных средств (недостижение заданных результатов (по объему и (или) качеству), установленных государственным (муниципальным) заданием, долгосрочной целевой программой либо иным правовым основанием, с использованием определенного бюджетом объема бюджетных средств, или достижение заданных результатов (по объему и (или) качеству) с превышением объема бюджетных средств, достаточного для их достижения)

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях:

Статья 15.14.1. Нерезультативное (неэффективное) использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов

административный штраф на должностных лиц в размере от 4000 до 5000 рублей или дисквалификацию на срок до 2 лет; на юридических лиц – от 40000 до 50000 рублей.

Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации):

Статья 285.4. Нерезультативное (неэффективное) расходование бюджетных средств
штраф в размере от 100000 до 500000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет, либо принудительными работами на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового, либо арестом на срок до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового. (источник: нормативная база Консультант)

государственного (муниципального) финансового контроля определить как внешний, а финансовый контроль, осуществляемый исполнительными органами государственной власти (местными администрациями) – как внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль. Но нужно подчеркнуть, что *в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации внутренний финансовый аудит не является обязательным*. Статья 270.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации провозглашает лишь право (не обязанность) органов исполнительной власти (органов местной администрации) создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

Законодательством установлено, что контроль за деятельностью казенных и бюджетных учреждений¹ осуществляется на тех же основаниях, что и за деятельностью автономных учреждений². Во всех случаях порядок контроля устанавливается учредителем. Логично заключить, что если руководитель органа исполнительной власти не считает необходимым создавать у себя подразделение внутреннего контроля, вряд ли будет создана система контроля за деятельностью подведомственных государственных учреждений. И хотя пункт 18 статьи 3 нового Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» предусматривает проверку и анализ эффективности внутреннего аудита, осуществляемого в объектах внешнего государственного аудита (контроля), как говорится, на «нет» и суда нет.

Программа правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года³ содержит особый раздел, посвященный развитию системы государственного (муниципального) финансового контроля, в котором сформулирована задача комплексного его реформирования в связи с переходом к программному бюджету и внедрением новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг. Дело в том, что с проведением админи-

¹ В соответствии с введенным Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ пунктом 5.1. статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»

² В соответствии с частью 3.23 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», введенной Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 239-ФЗ

³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р

стративной и бюджетной реформ, реформы государственных (муниципальных) учреждений, внедрением бюджетирования, ориентированного на результат, распорядители бюджетных средств бюджетов разных уровней получили беспрецедентную самостоятельность в их расходовании. Укрупнение бюджетной классификации, внедрение управленческого учета в бюджетные организации, выделение в качестве ключевого элемента распределения бюджетных средств такого понятия как государственная услуга, развитие элементов конкурсности распределения бюджетных средств и прочие нововведения, безусловно, способствуют повышению самостоятельности распорядителей бюджетных финансов. Однако не повышают их ответственность. Кроме того, существенно меняется, отчасти усложняется государственный финансовый контроль, вынужденный в новых реалиях искать новые критерии оценки эффективности расходования бюджетных средств, а также изощряться в обосновании недостатков в их использовании в условиях расширенных полномочий распорядителей, часто позволяющих выводить из зоны государственного контроля значительные объемы государственных ресурсов.

Программой правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года назван ряд необходимых в целях развития системы государственного (муниципального) финансового контроля мер, в том числе:

- организация действенного контроля (аудита) за эффективностью использования бюджетных ассигнований с определением критериев эффективности и результативности их использования;
- уточнение полномочий органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов) по осуществлению финансового контроля;
- установление мер ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

В настоящее время можно констатировать нерешенность поставленных задач.

В целом очевидно, что каковы бы ни были избранные направления повышения эффективности государства, их в любом случае блокирует отсутствие механизмов, реально побуждающих к такому повышению, как и крайняя ограниченность возможности общества стимулировать их создание.

Велико влияние и нерешенности многих методологических проблем. Невозможно проводить общегосударственные реформы с глобальными целями снижения государственных расходов на управление, не определившись с важнейшими приоритетами государственной экономической, промышленной и финансовой политики. Только установив государствен-

ные цели и задачи в области социально-экономического развития, выявив все необходимые для этого организационные и административные ресурсы, расставив кадры на ключевые посты и определив для них целевые ориентиры, можно браться за упорядочение деятельности в каждом отдельном ведомстве, используя имеющиеся нормативы, методы сравнения и анализа эффективности государственных расходов. Однако эффективность должна быть не абстрактной умозрительной эффективностью функции вообще, а определенной, подлежащей количественной оценке и характеризующей уровень государственных расходов на достижение определенного конкретного результата. Таким примером конкретных задач с указанием конкретных результатов их решения стали указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. Именно конкретная постановка целевых показателей послужила причиной отставок ответственных чиновников, не обеспечивших их достижение. Только с точки зрения решения конкретных задач государственной социально-экономической политики можно оценить качество и эффективность государственного управления.

Другим вариантом решения назревших проблем должно стать реальное использование в управлении государственными финансами преимуществ программного метода. Переход от формально-безликих многостраничных ведомственных ДРОНДов к программному бюджету начиная с 2014 года, есть шаг к преодолению внутренних противоречий метода бюджетирования, ориентированного на результат, к реальному управлению результатом и реальной ответственности государственных чиновников.

Очевидно, что выявление рисков, которыми чреваты проводимые в Российской Федерации в последнее десятилетие реформы государственных институтов, для самой российской государственности, а также поиск способов обойти опасные рифы на пути реформирования позволят помочь российскому обществу успешно, без существенных сопутствующих негативных последствий осуществить необходимые преобразования.
