

Бюджетная реформа и образование

Российская бюджетная реформа в оценках муниципальных руководителей



Шмерлина Ирина Анатольевна – кандидат философских наук, старший научный сотрудник сектора социологии науки ИС РАН, ведущий научный сотрудник Центра методологии федеративных исследований РАНХиГС при Президенте РФ

E-mail: Shmerlina@yandex.ru

Российская бюджетная реформа в оценках муниципальных руководителей¹

Аннотация

Статья основана на анализе суждений о бюджетной реформе (реформе финансирования учреждений социальной сферы), высказанных руководителями муниципальных подразделений в ходе экспертного опроса. Рассматриваются концепция и модель реформы, а также возможные последствия её реализации в современных российских условиях.

Ключевые слова: бюджетная реформа, административная реформа, социально эффективное государство, казённые, бюджетные и автономные государственные / муниципальные учреждения

Сегодняшняя официальная риторика власти построена на акцентированном стремлении к построению социально эффективного и, более того, «сервисно ориентированного» государства [Страница «Гражданам»]. Предполагается, что такое государство обеспечивает своим гражданам высокие стандарты образовательных услуг, медицинской и социальной помощи, а также лёгкий и комфортный «интерфейс» взаимодействия власти и физических (юридических лиц).

Именно на эти цели ориентированы административная и бюджетная реформы, задающие новые критерии оценки эффективности деятельности государственных и муниципальных органов.

Административная реформа представляет собой комплекс преобразований в сфере предоставления государственными (муниципальными) органами власти услуг населению, регулируемый Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Бюджетная реформа – это комплекс преобразований в бюджетном секторе российской экономики, связанный с выделением трёх типов государственных (муниципальных) учреждений (казённых, бюджетных и автономных), регулирую-

¹ Статья выполнена на базе исследовательского проекта Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) «Предложения по совершенствованию критериев оценки эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти» (2012).

емый Федеральным законом Российской Федерации 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 – ФЗ-83).

Ключевым словом и той, и другой реформы является концепт «услуга». Однако если в первом случае использование данного концепта представляется адекватным, то во втором его значение не только вступает в резкий и опасный диссонанс с социокультурными ценностями, регулирующими деятельность российских институтов образования, медицины, науки, культуры [Шмерлина 2013], но и ставит под угрозу важнейшие социальные гарантии населения.

Далее будут рассмотрены мнения экспертного сообщества о проблемах, рисках и возможных последствиях реализации ФЗ-83. В роли экспертов выступили 14 представителей муниципальных органов власти в ранге руководителей и заместителей руководителей министерств (департаментов) образования, здравоохранения, науки, культуры социальной сферы, финансов пяти областей РФ. Опрос проходил в мае-июне 2012 г.¹

Модель бюджетной реформы: «Деньги в обмен на обязательства»

Идея сервисно ориентированного государства находит своеобразное преломление в сфере бюджетных услуг. Здесь интенция предоставить потребителю услуги в максимально комфортном, качественном и доступном виде соединена со стремлением сделать это наиболее экономичным, экономически эффективным образом. Основной вопрос, вокруг которого развернулась общественная полемика и по поводу которого единого мнения нет даже у экспертов, связана с вопросом о том, насколько возможно совмещение экономической и социальной эффективности.

Согласно ФЗ-83, все государственные и муниципальные учреждения, прежде рассматривавшиеся как бюджетные, преобразуются в один из трёх типов: казённое, бюджетное или автономное. Для последних двух принципиальным образом меняется идеология и порядок государственного (муниципального) финансирования: «теперь... идёт речь не о финансировании... учреждений, а о финансовом обеспечении их деятельности» [Вавилова 2010]. Конкретно это означает, что деньги такие учреждения будут получать в виде субсидии,

¹ Опрос проведён Центром методологии федеративных исследований РАНХиГС.

выдаваемой под выполнение государственного (муниципального) задания, а не в виде финансирования статей бюджета, как было прежде (и как сохраняется для учреждений казённого типа). Деньги при этом выдаются общей суммой (принцип «одной строки»), а это означает, что учреждение само должно их распределять, расписывать по статьям своего бюджета. Сама же сумма субсидии зависит от объёма государственного (муниципального) задания, рассчитанного на основе соответствующих нормативов.

Утрируя, можно сказать, что учреждения бюджетного и автономного типа будут теперь получать деньги не за то, что они *есть*, а за те конкретные работы, которые они осуществляют; это – своего рода «сдельщина» в сфере социальных услуг.

Считается, что изменение статуса учреждения запустит механизм развития последнего в сторону всё более полного и качественного удовлетворения запросов потребителей соответствующей сферы: «Реформирование бюджетного сектора российской экономики направлено в первую очередь на обеспечение качества и доступности государственных (муниципальных) услуг для населения. ...Бюджетные средства должны тратиться не на то, чтобы поддерживать функционирование учреждения как юридического лица, а на то, чтобы обеспечить каждому гражданину право на получение бесплатной (либо частично платной) услуги необходимого качества» [Вавилова 2010].

Именно к риторике общественного блага обращались эксперты, дававшие положительные оценки ФЗ-83 (заметим, что почти все эксперты – 12 из 14-ти – в целом о законе отзывались весьма высоко):

- 83-й закон – это услуга, и на эту услугу есть госзадание.
- Это повышение качества и доступности услуг, которые мы оказываем населению.
- Сейчас учреждения понимают, что они реально получают деньги на реализацию непосредственно госзадания, и с них спросят за качество предоставления услуги... Деньги в обмен на обязательства... Это единственно правильная и нормально работающая схема, и другой не должно быть. 83-й закон к этому нас подвигает.

Резюмируя мнения экспертов, а также официальные комментарии ФЗ-83, можно выделить следующие достоинства этого закона и ожидаемые положительные эффекты от его реализации:

- расширение спектра социальных услуг;
- повышение качества услуг;

Учреждения бюджетного и автономного типа будут теперь получать деньги не за то, что они *есть*, а за те конкретные работы, которые они осуществляют; это – своего рода «сдельщина» в сфере социальных услуг.

- рост удовлетворённости граждан услугами социальной сферы и улучшение социально-политической обстановки в обществе;
- расширение возможности развития учреждений социальной сферы;
- повышение дисциплины и ответственности руководителей за расходование бюджетных средств, использование оборудования и т. п.;
- повышение эффективности расходования бюджета страны в целом.

Каждая из этих позиций имеет своих защитников и оппонентов. Первых больше среди официальных лиц, по долгу своей службы связанных с разработкой и внедрением закона, вторых – среди представителей общества, ради блага которых, как декларируется, закон был разработан.

Прежде чем перейти к рассмотрению уязвимых мест бюджетной реформы, зафиксируем некоторые общие, принципиальные сомнения, которые высказывались не только её противниками, но и сторонниками. Первое сомнение состоит в том, что и до принятия ФЗ-83 у руководителей учреждений было достаточно возможностей для проявления инициативы и предоставления качественных услуг населению. Иначе говоря, модель, заложенная в ФЗ-83, вполне реализуема и без инструментов этого закона – сегодняшнее правовое пространство содержит достаточно возможностей для творчески работающих руководителей.

Другое сомнение в целесообразности закона связано с отсутствием в большинстве российских регионов конкурентного пространства образовательных и медицинских услуг. Между тем это условие необходимо, чтобы закон заработал. В сегодняшней ситуации острой нехватки учреждений образования, дошкольного воспитания, больниц и поликлиник востребованными оказываются все – и с хорошим качеством услуг, и с «не очень»: *«Вот я прихожу в отдел здравоохранения. И у нас там очереди с 5 утра. Мы субсидии передаём, всё вроде бы хорошо и замечательно, а вот врачей как не было, так и нет!»*.

Наконец, существует принципиальное сомнение в жизнеспособности самой концепции закона. Последняя, кратко сформулируем ещё раз, состоит в увязке экономической эффективности и социальных эффектов, которые в конечном счёте должны привести к росту удовлетворённости населения качеством и доступностью услуг образования, здравоохранения и прочих жизненно важных сфер общественной жизни: *«Что касается качества услуги, то это пока декларация, так как связь между качеством услуги и заданием очень трудно устанавливать, и это проблема не уровня региона, не уровня*

образовательного учреждения. Это проблема разработчиков закона. К сожалению, механизмы его реализации на федеральном уровне не были до конца проработаны. И ещё будут, наверное, не один год прорабатываться. Сказать, что введение этого закона повысило качество образования, будет немного преувеличенно».

Напомним, что почти все эксперты в силу своих должностных позиций или по иным причинам настроены по отношению к закону достаточно позитивно, и это хорошо видно в характере тех критических замечаний, которые они высказывают. Если в общественном мнении основная дилемма в трактовке закона ФЗ-83 выглядит как «механизм повышения качества и доступности услуг бюджетной сферы или антинародный закон, разрушающий систему социальных гарантий», то в экспертном дискурсе дилемма формулируется иначе: «инструмент повышения качества услуг или механизм перенаправления финансовых потоков». Критический пафос экспертной позиции состоит именно в осознании этого сопоставления как дилеммы: «Мы просто переделаем порядок финансирования и отчётности... Сказать, что качество здравоохранения как-то повысится, сомневаюсь, хотя хочется в это верить... Ничего не поменялось в реальности, потому что пошли по другому финансовому пути... Я вижу только изменение формы финансирования... Больше готовы в финансовом плане, больше готовы к изменению финансовых потоков. То есть этому мы научились...»

Что касается социальных эффектов, то это, по мнению эксперта, было, остаётся и, скорее всего, останется не более чем декларацией.

Проблемы и уязвимые места ФЗ-83

Проблема определения нормативов государственного (муниципального) задания

О том, что «гладкая концепция» закона «спотыкается» о факты реальной действительности, в той или иной форме говорили многие эксперты. Первым из таких уязвимых пунктов является непроработанность ключевой категории, заложенной в механизм закона, а именно – норматива, в соответствии с которым формируется государственное (муниципальное) задание. Между тем именно норматив представляет собой рычаг, который должен запустить все последующие процессы «самонастройки» сферы социальных услуг. Принципиально, чтобы он был един для страны или как минимум в масштабах региона: «Если брать 83-й закон и даже закон об образовании, то здесь есть чёткая взаимосвязь: оказание услуги и финансирование образовательных учреждений

должны учитываться в соответствии с нормативом. А норматив должен определяться как государственная услуга, и только потом – финансирование реализации госзадания»; «Закон, по сути, создаёт универсальный инструмент. Он говорит: вы установите единицу в государственном задании – и всё. Выполнишь государственное задание в таком объёме – получишь столько. Но стоимость этой услуги определена для различных типов учреждений единообразно».

Однако, приступив к практической реализации закона, руководители столкнулись с рядом вопросов: исходя из какой базы следует высчитывать норматив, можно ли в современных российских условиях выработать единый региональный норматив и нужно ли вообще это делать? Респонденты размышляли следующим образом: *«Они <нормативы> сейчас не разработаны, и, наверное, не будут разработаны. ...Может быть, потому, что у нас слишком разные территории и разные условия. Вот, например, у нас школа в одном месте отапливается газом, в другом – мазутом. Но сказать, что услуги плохо предоставляются, нельзя. На местах очень много проблем, с которыми трудно справиться, и они даже не декларируются. По моему мнению, Минфин на сегодняшний день уже реально говорит о том, что эффекта, нет и в ближайшей перспективе не будет. Отмечают только, что “начинает меняться мировоззрение людей” (как это обычно в декларациях говорится!); «Услуга в основном однотипная, хотя и может в чём-то и различаться, а жизнь-то у всех разная!».*

По мнению экспертов, сегодня учреждения пошли по самому простому пути – высчитали нормативы, исходя из существующей сметы. Материалы экспертного опроса не позволяют дать однозначную оценку подобной практике – есть ли это необходимый переходный этап вхождения в новые правила бюджетной игры или профанация закона с самого начала – однако позволяют подобный вопрос поставить: *«Было два подхода. Первый – это научно обоснованный подход к расчётам нормативов финансирования. Второй – расчёт нормативов в пределах имеющихся бюджетов»; «Сейчас состояние нормативов таково, что они рассчитаны исходя из фактической потребности учреждений в предыдущем периоде»; «Сметное финансирование, которое на сегодняшний день, от заднего числа... То есть, в принципе, эта та же смета, которая и была. И сказать, что что-то поменялось, нельзя»; «Нормативы – от факта прошлого года, плюс коэффициент на инфляцию. Расчёт очень простой и мало связан с реальной стоимостью услуги. ...Сейчас все это достаточно умозрительно»; «Когда мы в прошлом году нормативы стали рассматривать, то поняли, что эти нормативы никто и не просчитал. И все эти сметы, которые у меня были, они не прошли по нормативу. Да, вот у меня всего 30% наполняемость по*

О том, что «гладкая концепция» закона «спотыкается» о факты реальной действительности, в той или иной форме говорили многие эксперты.

ученикам, и вот такое здание! А куда я денусь?! ...И поэтому всё обратным ходом, исходя из сметы, вроде как-то что-то делают... И мы нашли норматив, и он у каждого свой. На сегодняшний день это проблема для нас, пока нет объективного норматива, хотя каждая услуга должна стоить везде одинаково»; «Из 120 учреждений мы получили 120 нормативов! То есть каждое учреждение имеет свой норматив».

Возможно, что проблему единых (для данной услуги на данной территории) нормативов решить удастся. Во всяком случае, экспертные интервью содержат описание попыток такого рода решений, причём масштаб предлагаемых подходов варьирует очень широко. Так, один эксперт говорил о введении «коэффициентов адаптации», постепенно «подтягивающих» учреждения к территориально-отраслевым нормативам, другой – о необходимости начала широкого общественного диалога на тему стандартов оказания социальных услуг.

Помимо сложности унификации услуг, предоставляемых в разных условиях и с самых разных «стартовых позиций», существует и более фундаментальная проблема, связанная с самой возможностью количественной оценки услуг социальной сферы. Об этом российское общество много и пылко спорило в ходе введения ЕГЭ. Сегодня к подобным вопросам заставляет вернуться ФЗ-83: *«Должны быть сделаны серьёзные шаги по решению проблемы связи качества образования с отходом от декларации, потому что это очень сложные вопросы. Например, что такое качество образования? Чем его можно измерить? Отметками? И всё? Ведь образовательная услуга шире, у нас ещё нет чётких критериев, что такое качество образования, мы не можем его оценивать, потому что качество образования не есть качество предметной обученности... Мы плохо умеет измерять качество образования, а тем более связать его с бюджетным финансированием, с деньгами, ведь хитрость закона была в том, насколько я понимаю, что качественно работающие педагоги должны получать больше, чем работающие некачественно. Вот этой связи пока нет. И эффект закона снижен».*

Проблема выработки релевантных критериев оценки качества услуги обсуждается в обществе. Так, на слушаниях комиссии Общественной Палаты по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов РФ «практически все участники... сошлись на том, что те критерии качества, которые сейчас заложены в нормативной базе, не выдерживают никакой критики. Например, количество двоек в классе не может быть критерием качества образования, убеждены преподаватели. А количество выданных книг в библиотеке федерального или регионального уровня не есть показатель хорошей или плохой работы библиотекарей» [Бюджетники учатся зарабатывать. 2012].

Наконец, какие можно задать нормативы для таких учреждений культуры, как театр, филармония? Количество посещений? И в том случае, если учреждение «не тянет», просто закрыть его? Но, как справедливо говорит эксперт, «продукты культуры» с трудом поддаются нормированию: *«В культуре актуальны вопросы качества, и на это закон нацелен. Как оценить качество театральной постановки? Вы цените по количеству увиденного «ниже пояса», а я жду катарсиса от постановки, третий ждёт хороший текст, а четвертый что-то ещё... Показатели качества достаточно выхолощены, потому что мы работаем больше с сознанием, с душой, а они очень сложно укладываются в эту “цифру”»*.

Это нормирование должно иметь, по мнению эксперта, определённый предел, и *«нормироваться должно то, что может нормироваться»*: *«Пока зёрна от плевел не отделили. Расходы на содержание имущества, я думаю, обсчитать можно. Но расход на оказание услуги? Всей культуры?... Людей коробило, ещё когда терминологию эту вводили, потому что это в корне неправильно. Услуга – это сродни помывке в бане. Здесь обсчитать можно: веники, шайки, сколько воды, подогрев парилки, простыня, кружка пива. А тут другое... Аплодисменты, деньги в кассе? Это хорошо, но вопрос: за счёт культуры ли это?»*.

***Проблема существования
неэффективных учреждений,
работающих в условиях низкого спроса на услуги
либо в неблагоприятной социальной среде***

Сложность, о которой было известно задолго до проработки закона, – это существование заведомо убыточных, но социально необходимых учреждений, по объективным причинам не способных выдерживать нормативы. Закон не содержит формулы определения нормативов для «ненормативных» ситуаций, например, в случае малокомплектных школ и медицинских учреждений (забегая вперед, скажем, что в этом случае учреждение проще всего закрыть, что часто и делается). Другая, не менее сложная ситуация – когда школа работает в районе проживания «трудного контингента» и органически не способна обеспечивать нормативное качество услуг, измеряемое, скажем, показателем сдачи ЕГЭ. Или как быть, если больница расположена в регионе с неблагоприятной экологической либо демографической обстановкой и превышает «норму смертности»? Эксперты полагают: *«Есть у нас такая проблема, например, госзадание: если муниципальное учреждение не выполняет норматив, по закону мы должны сократить бюджетное финансирование. Например, у школы есть задание, оно прописано: оказание услуг таких-то, в том*

числе обеспечение качественной подготовки учащихся. Если несколько учеников не сдали экзамен выпускной, ЕГЭ, к примеру, мы что, должны у школы деньги забирать? Закон на это прямого ответа не даёт. То есть, с точки зрения обывателя, если в школе большое количество детей не сдаёт выпускные экзамены, что не обеспечивает качества образования, получается услуга некачественно оказана. Мы должны для этой школы как-то деньги сокращать. Или, к примеру, сельская или городская школа находится в каком-то микрорайоне. Район сложный, родители сложные. Как быть в этом случае? Я не знаю».

Проблема санкций за невыполненное (некачественно выполненное) государственное или муниципальное задание

По словам экспертов, бюджетная реформа не содержит механизмов применения санкций за невыполненное или некачественно, не на должном уровне выполненное государственное (муниципальное) задание. Фактически единственная мера, к которой можно прибегнуть в таком случае, – снять руководителя. Но это мера административного воздействия, и она плохо согласуется с финансовой логикой бюджетной реформы. Кроме того, найти нового руководителя для неэффективно работающего бюджетного учреждения – задача не из простых. Вот что говорят об этом эксперты: «Что делать, если предоставление услуги будет оказано ненадлежащим образом?»; «Услуга оказывается некачественно, а как сократить финансирование у детского сада, у школы, здесь непонятно»; «При оценке качества должны быть отработаны рычаги, которые позволили бы забрать средства у учреждения с низким качеством предоставляемых услуг и отдать их другому учреждению. Это сейчас невозможно: закрыть какую-то школу мы не можем, потому что в следующем году мы опять должны её финансировать. Очень много вопросов встаёт. Также будет и в 2013, и в 2014 году, как на федеральном уровне, так и на муниципальном, всё те же субъекты! Всё те же учреждения, со всем тем же самым набором государственных и муниципальных услуг».

Создаётся впечатление, что этот вопрос по умолчанию отдан на откуп рынку: хорошо работающие учреждения окажутся, скорее всего, привлекательными для клиентов, способных самостоятельно оплачивать их услуги.

Сложность, о которой было известно задолго до проработки закона, – это существование заведомо убыточных, но социально необходимых учреждений, по объективным причинам не способных выдерживать нормативы.

Бюджетная реформа не содержит механизмов применения санкций за невыполненное или некачественно выполненное государственное задание. Фактически единственная мера, к которой можно прибегнуть в таком случае, – снять руководителя.

Риски ФЗ-83

Риск легализации платных услуг

Самый большой риск, вызвавший шквал общественной критики закона, связан с легализацией платных услуг, что может иметь самые неожиданные последствия для дошкольного и школьного образования. Вдумавшись в идеологию бюджетной реформы, нетрудно понять, что акцент делается именно на этом. Цель данной реформы – не в нормативах и госзаданиях. Они скорее играют роль рамочных условий, в которых «производитель услуг» получает возможность пользоваться преимуществами свободной игры на рынке. Фактически, если свести идеологию бюджетной реформы к её смысловому ядру, последнее будет выглядеть довольно цинично: *минимум – бесплатно, всё остальное – за отдельную дополнительную плату*. Во всяком случае, именно так воспринимает общественность идеологию ФЗ-83.

Эксперты в большинстве своём пытались развеять подобные опасения, утверждая, что ФЗ-83 соблюдает конституционные права граждан на бесплатное образование и медицинскую помощь: *«Если говорить относительно системы образования, то высказанные замечания были безосновательными. Например, говорили, что в ведении этого закона повысить платность образования, что мы постепенно уйдём от бесплатного образования. Этого не произошло, потому что как в государственное задание, так и в муниципальное в полном объёме включена реализация государственного стандарта. Т.е как госстандарт реализовывался за счёт бюджетных средств, так он и реализовывается. Зато у образовательных учреждений появилось более точное прозрачное понимание того, как можно оказывать платные услуги, т. е. перечень услуг расширился... То, что не входит в стандарт, в основную программу, не входит в задание муниципальное. Эти услуги оказывают вполне официально, платно, прозрачно и видимо для родителей, школ, детских садов, и это нормально»*.

Однако легко предположить, что в ходе реализации закона будут найдены многочисленные способы обеспечения конституционных прав граждан самым «экономичным» образом. Речь идёт о рисках недобросовестного прочтения ФЗ-83.

Риски недобросовестного прочтения закона

К подобного рода рискам можно отнести минимизацию объёма бесплатных услуг и перевод всё большего числа востребованных обществом услуг в разряд платных; профанацию бесплатного образования и здравоохранения, а также такие

Самый большой риск, вызвавший шквал общественной критики закона, связан с легализацией платных услуг, что может иметь самые неожиданные последствия для дошкольного и школьного образования.

Риски недобросовестного прочтения закона.

издержки самостоятельности руководителей учреждений, как нерациональное формирование бюджета и переориентация приоритетов деятельности. О том, «как это делается» или может быть сделано, можно узнать даже из рассуждений экспертов, в большинстве своём настроенных, подчеркнём это ещё раз, весьма позитивно по отношению к ФЗ-83.

Риски минимизации объёма бесплатных услуг и перевода всё большего числа востребованных обществом услуг в разряд платных

Респонденты полагают: *«Если начнут манипулировать госзаданием, то кончится этим. Я слышал про образование, что минимум урок (2 часа) русского языка в неделю останется бесплатным, – вот то, что я получаю, а если я хочу узнать что-то большее, чем простые предложения, про сложносочинённые, то Марья Ивановна расскажет тебе в другое время, по отдельному преysкуранту. Так и здесь опасения есть... Вот этот залчик грязенький, три картины висят, – это посещение на 20 рублей, а за 200 рублей вы можете в картинную галерею подняться. А что делать? Такая жизнь»; «Чёткие должны быть параметры бесплатных услуг... Чёткую грань надо поставить, чтобы не получилось размывания услуг платных и бесплатных, чтобы нерадивые руководители часть тех услуг, которые по здравому смыслу должны предоставляться бесплатно, не предоставлялись платно. Это проблема не ФЗ-83, а именно в правильном формировании государственного задания, отраслевых законов».*

Риски профанации деятельности по предоставлению бесплатных услуг и искусственного стимулирования спроса на платные

Осуществить подобное способен любой учитель, невнятно объяснивший материал урока и предлагающий более чёткие объяснения «за отдельную дополнительную плату»: *«Чтобы это не превратилось в вымогание. На уроке материал даётся просто, не отрабатывается на все 100%, учитель не выкладывается. Надо ребенку подтянуться – пожалуйста, можно за денежку. Такой риск есть. Опять же: это не вопрос закона, это вопрос этики».*

Риски минимизации объёма бесплатных услуг и перевода всё большего числа востребованных обществом услуг в разряд платных.

Риски профанации деятельности по предоставлению бесплатных услуг и искусственного стимулирования спроса на платные.

Риски неоправданного распределения и использования бюджетных средств, злоупотребления административной свободой

Согласно новому законодательству, бюджетные и автономные учреждения получают государственное (муниципальное) финансирование не по статьям сметы, а в виде субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания, выдаваемой общей суммой (принцип «одной строки»). Это даёт руководителям бюджетных и автономных учреждений большую свободу манёвра в использовании средств. Так, судя по комментариям экспертов, руководитель может направить деньги на техническое переоборудование, сэкономя на фонде заработной платы. Либо, напротив, он может увеличить оклады сотрудников, пренебрегая задачами поддержания инфраструктуры и материального оснащения «производственного процесса». Можно сэкономить на питании, что сразу порождает массу обоснованных опасений. Наконец, руководитель может «соптимизировать» штатное расписание, попросту уволив часть работников. Наверное, в значительном числе случаев это пойдёт только на пользу дела. Однако кто может исключить, что подобная «оптимизация» не будет в ущерб качеству оказываемых услуг: *«Люди, получая в управление организацию, достаточно самостоятельную, к сожалению, руководствуются не уставными принципами организации, а какими-то другими приоритетами. Если я возглавляю автономное учреждение, на меня не распространялось введение контрактной системы, закон о госзакупках. Я самостоятельно формирую штатное расписание и политику заработной платы, самостоятельно распоряжаюсь финансами. И у меня голова закружилась. Я вижу много денег... Человека так искушать очень опасно».*

Риски переориентации приоритетов деятельности

По мнению экспертов это вполне вероятно: *«Но вот ещё написано так, что остальные платные услуги, которые [руководитель учреждения] предоставляет, это вообще его дело. Но это платные услуги, которые не связаны с госзаданием. Например, аренда. Это не госзадание, но на той же собственности делается не основное, не своё профильное, а что-то другое, потому, что в уставе есть слова: “И иные...”, то есть что-то, не противоречащее основному. Но почему это его дело-то?! ...Почему это только его дело, если это, опять же, на базе нашей областной собственности?!».*

О существовании опасности переориентации на совсем иные виды деятельности под видом платных услуг говорит следующий эксперт, причём, что любопытно, он даже не видит

Риски неоправданного распределения и использования бюджетных средств, злоупотребления административной свободой.

Риски переориентации приоритетов деятельности.

подвоха в этих рассуждениях, а, напротив, пытается успокоить интервьюера (и в его лице – российскую общественность), что ФЗ-83 вовсе не обрекает социальную сферу на тотальную коммерциализацию услуг: *«И платная услуга может быть разная. Она может быть как образовательная (сверх задания), так и специфическая например, на промышленном предприятии производство различных деталей из металла, каких-то электротехнических товаров, пользующихся спросом на рынке».*

Риски изменения среды и условий реализации закона

Речь идёт о рисках, связанных с невыполнением государством своих обязательств: *«Здесь есть большие опасения: с одной стороны – свобода, с другой – опасения, что государство как-то хитро в торговле обманет, ...если вдруг начнёт менять правила игры, выбивать табуретку из-под ног людей, которые верёвочку с шеи начинают снимать. Возьмёт и скажет, что госзадание на 50% уменьшает»; «Это опасения, связанные... с ухудшением финансового обеспечения учреждений... Власть там пытается каким-то образом уйти от своих прямых обязательств перед этими учреждениями, перевалить пласт финансовых проблем на само учреждение и, соответственно, рикошетом на граждан, которые будут обращаться за услугами в эти учреждения»; «Если правила игры будут нарушаться, если с заданием будут мудрить, это будет влиять на существенный рост платности, надо будет выживать как-то».*

Риски махинаций в рамках законодательства

К такого рода рискам относится прежде всего «ползучая» приватизация учреждений и их имущества. Большинство экспертов отрицали такую вероятность, ссылаясь на существующие ограничения действующим законодательством. В то же время, некоторые эксперты в долгосрочной перспективе усматривают такую опасность.

Прогнозируемые последствия бюджетной реформы

Другой аспект осмысления бюджетной реформы связан с возможными её последствиями – как позитивными, так и негативными, которые могут проявить себя даже в случае отсутствия перечисленных выше рисков. Иначе говоря, речь в данном случае идёт не о неверном прочтении закона, не

Риски изменения среды и условий реализации закона.

Риски махинаций в рамках законодательства.

о «лазейках», которые он открывает для злоупотреблений и махинаций, а о «естественных» следствиях, которые в таком случае органично вытекают из заложенных в ФЗ-83 принципов и правил деятельности.

Выделим основные позитивные и негативные последствия бюджетной реформы, прогнозируемые экспертами-управленцами и представителями общественности. В качестве позитивных последствий реализации ФЗ-83 экспертами называлось прежде всего улучшение деятельности учреждений социальной сферы как в плане расширения диапазона предлагаемых услуг, так качества и доступности последних. Более осторожно эксперты прогнозировали снижение коррупционной составляющей в деятельности учреждений образования и здравоохранения.

Негативных последствий больше, и прогнозы на этот счёт звучали более убедительно. Эксперты и общественность видят реальную опасность таких явлений, как усиление социального неравенства, ухудшение качества образования и медицинской помощи вследствие переориентации этих сфер на рыночные критерии, девальвация прежних общественных ценностей, выступавших духовно-нравственными регуляторами деятельности социально значимых институтов, закрытие учреждений образования и здравоохранения, не способных выполнять нормативы государственного заказа, массовое высвобождение занятых в этих отраслях работников.

Возможные положительные последствия

1. Расширение спектра услуг и, как следствие, – появление качественно новых возможностей для образования, поддержания здоровья, физического и духовного развития детей и взрослых: *«Например, детские сады на законном основании, не скрываясь, наряду с услугой организации дошкольного образования могут оказывать дополнительные платные услуги по оздоровлению детей»*; *«Если я хочу, чтобы мой ребёнок получал не 6 или 8 уроков английского языка, а 12 или 14, то это вполне возможно»*.

2. Отмирание системы неформальных платежей и уменьшение коррупции вследствие легализации платных услуг: *«По росту коррупции, наоборот, ограничения возникли. Я должен всё объявлять в открытую»*; *«Весь тот сектор, который сегодня заключён в репетиторстве и не вполне легально существует, будет иметь тенденцию перевода в платную категорию»*; *«Какой смысл медику или кому-либо потенциально идти на преступление, вымогать взятку или что-то ещё в оплату своей услуги, если ему сейчас предоставлен механизм – если грамотно составить систему оплаты труда сотрудников учреждений, то деньги, заработанные этим врачом, пойдут и на его зарплату»*.

В качестве позитивных последствий реализации ФЗ-83 экспертами называлось прежде всего улучшение деятельности учреждений социальной сферы как в плане расширения диапазона предлагаемых услуг, так качества и доступности последних.

Эксперты и общественность видят реальную опасность таких явлений, как усиление социального неравенства, ухудшение качества образования и медицинской помощи вследствие переориентации этих сфер на рыночные критерии, девальвация прежних общественных ценностей и др.

Другие эксперты были более осторожны в прогнозировании условий, благоприятствующих сокращению коррупции, а некоторые вообще высказывали фатально-пессимистические мнения о непобедимости последней: *«Только одним этим законом проблему решить не удастся, необходим целый комплекс мер. Если у нас недостаточно практикующих врачей, то какой закон? Можно расстреливать тех, кто берёт взятки, но от этого врачей больше не станет. Очередь станет больше»; «Затрудняюсь сказать. У нас такая своеобразная страна, и, к сожалению, что бы мы ни делали, это редко приводит к сокращению коррупции».*

Возможные отрицательные последствия реализации ФЗ-83

1. Усиление социального неравенства.

Российская общественность с гневом обсуждает концепцию школы «двух коридоров». Усиление социального неравенства вследствие неравного доступа к качественному образованию и здравоохранению – весьма вероятное последствие ФЗ-83, в значительной степени обесценивающее все его положительные эффекты.

Эта тема в экспертных интервью звучит глухо. Однако о том, что подобные процессы возможны и, более того, уже имеют место, легко можно вычитать из не всегда внятных, а порой и несколько циничных экспертных «нарративов»: *«В Псковской области и за её пределами выпускники школ поступают в элитные, элитарные, какие-то там ещё дополнительные образовательные учреждения. Желание обогатить свою образовательную программу дополнительными часами, предметами и так далее будет расти и, соответственно, платность будет иметь место. В других учебных заведениях, где происходит выполнение стандарта, качество подготовки учеников у нас достаточно высокое»; «В выигрыше – коллектив, образовательные учреждения и родители. Коллектив и учреждения в выигрыше потому, что у них экономическая свобода появляется. А родители – в том, что наряду с услугами, которые они раньше получали, появляется возможность получать дополнительные услуги, пусть даже платные... Появилась возможность выбора. Спектр услуг расширяется. У нас население всё-таки не одинаковое, разные условия, разные запросы... Я хочу, чтобы мой ребёнок приходил в детский сад и, кроме того, что он там содержится и за ним смотрят, выгуливают и т. д., ещё изучал иностранные языки или ритмику. Если мне скажут: у нас есть такая услуга, но за неё нужно платить в пределах разумного некую сумму. Кто-то не заплатит, а я бы заплатил».*

За пределами чиновничьих кабинетов обсуждение ФЗ-83 идёт совсем в другом тоне: «Напомню только об одном из самых серьёзных просчётов, напрямую связанных с ростом социального напряжения, – это 83-й федеральный закон. Мы выступали против его принятия именно потому, что он наносит удар по солидарности различных групп общества, останавливает не только социальные, но и культурные лифты и, что является особенно взрывоопасным, уничтожает сферу личностного развития, самоорганизации и социального взаимодействия людей. Теперь за всё надо платить. Спортивные секции всё дороже, творческие студии, кружки, клубы исчезают, самодеятельным коллективам негде собираться, а именно такие объединения – фундамент гражданского общества, важнейший этап социализации молодёжи и её нормальной интеграции во взрослую жизнь. Что остаётся молодёжи? В глубинке – алкоголь и наркомания, в больших городах – бесконечное сидение в социальных сетях, ну и выход на Манежку или на Болотную площадь» [Левичев 2012].

2. Платность вместо качества.

Рыночное стимулирование образования и здравоохранения опасно тем, что оно вводит специфические и весьма неорганичные этим сферам критерии оценки деятельности. В конечном счёте маркетинговый критерий (а именно он начинает задавать тон) прагматичен и прост – это полученная прибыль. И здесь существуют две опасности. Первая состоит в том, что если норма прибыли в социальных отраслях окажется достаточно высокой, туда хлынут «настоящие рыночники», которые мыслят прежде всего финансовыми категориями. Достаточно вспомнить сомнительность «профессионального кодекса» российских бизнесменов, чтобы увидеть опасность для общества в результате бюджетной реформы получить *платность вместо качества*: «*Не факт, что частное учреждение даёт лучшее качество образования, если даже и дорого, за деньги. И даже никаких гарантий нет, и вообще неизвестно, какая это контора!*».

3. Девальвация общественных ценностей.

Вторая опасность введения коммерческих критериев регулирования социальной сферы более фундаментальна и принципиальна. Речь идёт о самой правомочности использования маркетинговой модели в сфере предоставления важнейших социальных услуг.

Бесспорно, что средства, которые бюджетные и автономные учреждения получают от оказания платных услуг, будут получены вследствие удовлетворённого спроса на эти услуги. Но столь же бесспорно, что спрос на образовательные и медицинские услуги принципиально отличается от спроса на хорошую обувь, еду, парикмахерские услуги и подобные вещи,

качество которых действительно определяется в первую очередь удовлетворённостью потребителя. Однако и в медицине, и особенно в образовании спрос должен иметь не индивидуальное, а общественное измерение. Об этом фактически говорили эксперты, высказывавшие сомнения по поводу разумности внедрения финансово стимулируемых «стандартов качества» в столь тонкую сферу, как образование и воспитание «человеческих душ».

4. Закрытие учреждений социальной сферы, не способных выполнять нормативы государственного (муниципального) заказа.

На бюрократическом языке это называется «оптимизацией сети учреждений». На «общечеловеческом» – речь идёт о закрытии малокомплектных школ, больниц, фельдшерских пунктов в районах с низкой численностью населения. Понятно, что такие учреждения не в состоянии выполнить унифицированные нормативы госзадания и всегда будут нуждаться в дополнительных финансовых вливаниях. Этого можно избежать, если «приписать» контингент школьников или пациентов небольшой деревни к соответствующему учреждению райцентра. Школьников предполагается возить специальным автобусом, больные, надо полагать, доберутся сами. При том, что некоторые эксперты категорически отрицали возможность подобных решений, в их доводах сквозила обоснованность такого рода опасностей. Другие были более реалистичны или, может быть, правдивы, и признавали неизбежность непопулярных решений, в результате которых услуги будут, вероятно, более качественны, но никак не более доступны: *«В малокомплектных школах, вокруг которых велись спекуляции, никто никого не закрыл и не закроет никогда, потому что эта услуга востребована в том населённом пункте, доступность из которого для других учебных заведений затруднена... У нас почти 50% школ численностью меньше ста учеников. Если есть возможность оптимизировать (например, свой транспорт), мы возим детей в другие крупные школы, где хорошие стабильные коллективы, где есть хорошая материальная база. Вместе с учениками ездят иногда на работу и учителя в соседние школы, потому что им выгоднее работать в крупной школе, чем в мелкой»; «Очень сложный вопрос... Да, если всего 30% наполняемости, мы должны такое учреждение закрыть. Но это вопрос не быстрый, требует времени. Не знаю, сколько лет, но мы, конечно, это оптимизируем когда-то, потому что такое положение не эффективно с точки зрения затрат»; «Такой риск есть. Условия, которые создаются в результате реализации ФЗ-83 для учреждений, если их тупо, прямо выполнять, заставляют нас банкротить учреждения, увольнять руководителя, если просрочена кредиторская задолженность, а без руководителя учреждение умирает. Такой риск есть,*

если не думать о социальных последствиях тупого, прямого, безграмотного выполнения этого закона. Если будет требование жёстко выполнять закон – такие риски присутствуют»; «Возможно, кто-то будет недоволен закрытием маленькой школы в сельском поселении; тем, что ребёнка нужно будет возить в другую школу. Но процессы такие идут. Более доступными школы не будут»; «Если ресурса выживания нет, конечно, малокомплектные школы будут вымирать. Хотя это могут под благим соусом подавать, будто они не востребованы населением, поэтому не нужны. На региональном уровне такая вероятность не высока, на муниципальном достаточно высока»; «Мы посмотрели свои учреждения: насколько они востребованы, не надо ли их реорганизовать. Вот как раз в рамках 83-го закона у нас произошла реорганизация – укрупнение сети, порядка 40 учреждений».

Смежная ситуация – это невыполнение госзадания по причине маломощности самого учреждения, чаще всего – кадрового дефицита. Эта проблема очень остра в небольших населённых пунктах России, в которых мало кто хочет работать, но есть, кому болеть и учиться.

Самый, пожалуй, больной и непонятный вопрос – не представляется, что у кого-то есть простой и прямолинейный, однозначный ответ на него – что делать с теми учреждениями здравоохранения, которые не выполняют госзаказ? Если следовать букве закона, им не следует давать субсидии, что логично повлечёт за собой банкротство и ликвидацию учреждений. А наши учреждения выполняют социальную функцию, и естественно, закрыть учреждение, пусть даже плохо работающее в районе, никто не позволит, и этого делать нельзя, потому что это повлечёт за собой социальный взрыв. Между тем, в силу объективных обстоятельств из-за кадрового дефицита учреждения просто физически не могут выполнить доведённое до них государственное задание. Закон пока на этот вопрос ответа не даёт.

Случаи «укрупнения сети» и закрытия жизненно важных учреждений случаются сплошь и рядом, причём не только в сфере медицины и образования. Так, по данным наблюдений в Нижегородской области, жители многих районов страдают от невозможности получить простейшие услуги государственных органов и бюджетных организаций, что провоцирует депрессивную и весьма напряжённую социальную обстановку на этих территориях¹. «Укрупнение» социальной и административной инфраструктуры заставляет людей отправляться в дальний путь за медицинскими услугами, официальными справками и т. п. Эта ситуация, помноженная на традиционную для российской глубинки беду – плохие дороги, порождает «крик

¹ Использованы материалы закрытого качественного исследования в Нижегородской области (май 2012 г.).

души» у респондента: *«Непонятно, с чем это связано, но у нас милицию перевели в Павлово, военкомат в Богородск, многие организации перевели, поликлинику упразднили, перевели в центральную больницу, масса неудобств. Дороги в плачевном состоянии... Это крик души, это боль. То ли это политика государства, то ли наших властей, то ли областных властей, непонятно... Будем за каждой бумажкой ездить в Павлово, Богородск. Не очень всё хорошо складывается»; «У нас вообще никакого досуга нет – ни клуба, ни кино. Никакого досуга для молодёжи».*

Ситуация в ряде районов оставляет едва ли не гротескное впечатление. Так, в одном из живописных городов Нижегородской области нельзя ни родиться, ни умереть: *«...И морга нет»; «...Теперь и роддом закрыт»; «Это просто подвиг – женщине родить здесь»; «Ещё очень большой вопрос – это больницы. Было две больницы – заводская и районная. Районную закрыли. Теперь только одна, народу много, специалистов не хватает. Ездят в Нижний, Заволжье, в основном платно».*

О подобных случаях сообщают и средства массовой информации: *«Тревожные звонки уже поступают. Как сообщил на слушаниях председатель комиссии ОП по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов РФ Иосиф Дискин, в Дагестане в горах, “прикрываясь ФЗ-83, начали “резать” фельдшерские пункты”. В местах, где любая медицинская помощь – большая проблема, где даже фельдшеров можно по пальцам пересчитать, подобные шаги недопустимы. Под ударом, по словам Дискина, оказались и малокомплектные сельские школы. Добавим, что в редакцию “Российской газеты” тоже поступают жалобы о закрытии “нерентабельных” медучреждений в сельской местности. Подобные решения принимаются региональными и муниципальными властями и диктуются исключительно экономическими соображениями» [Бюджетники учатся зарабатывать. 2012].*

Самая, пожалуй, большая опасность подобной «оптимизации» связана, как указывали эксперты, с уничтожением резервов, особенно насущно необходимых в здравоохранении: *«Койка пустая – плохо. Надо её закрыть, денег нет. А если завтра вспышка <заболевания>!? Поле для работы – найти золотую середину. Увязать госзадание – выполнить заказ населения и профинансировать неработающую койку... Специфика отрасли – не скатиться до содержания неработающих учреждений и в то же время не закрыть их, чтобы завтра нельзя было оказать помощи».*

В поисках «золотой середины» некоторые эксперты приходят к выводу, которые «дезавуируют» ФЗ-83, принципиальным образом меняя его приоритеты и, в конечном счёте,

концепцию. В этом новом видении проблемного поля закона качество, доступность и эффективность идут уже не в одной связке, а противопоставляются друг другу, или, по крайней мере, рассматриваются как независимые параметры: с одной стороны – качество, с другой – доступность (как мы видели, качество образовательных услуг в условиях укрупнения сети может повышаться, а доступность, наоборот, снижаться), с третьей – эффективность, понятая как «эффективность использования бюджетных средств».

5. Сокращение кадров, массовое высвобождение занятых в отрасли работников.

С «оптимизацией сети» непосредственно связано и другое прогнозируемое последствие реализации закона – массовые увольнения работников. Подобный эффект может быть не только вследствие закрытия и укрупнения учреждений, но и вследствие «оптимизации штатных расписаний», о чём уже шла речь выше. В данном случае инициатором сокращений выступает руководитель учреждения, а мотивом – стремление повысить заработную плату оставшимся работникам. Вряд ли вопросы качества и доступности услуг играют при этом решающую роль.

Большинство экспертов считают, что население не знает и не понимает закона ФЗ-83, и это нормально: населению и не следует вникать в его детали. Люди должны увидеть этот закон в виде его результатов – повышении качества и доступности услуг государственных и муниципальных учреждений, обеспечивающих важнейшие стороны жизнедеятельности человека. Однако, как известно, ФЗ-83 уже на стадии его подготовки вызвал весьма бурную реакцию общества. По России прошли митинги против принятия закона о бюджетных учреждениях. Лидеры гражданского общества считают, что единственным способом сохранить социальные права и гарантии граждан является принятие социального кодекса. Об этом уже пишут учёные: *«Надо требовать ясную и чёткую позицию государства и чёткие гарантии по отношению к тому, что будет предоставлено и за какие конкретно деньги. С моей точки зрения, сейчас самое главное – соединить усилия всех партий, в том числе и «Единой России», усилия общественности, нужно начать разработку и быстрое принятие социального кодекса Российской Федерации, где будет чётко, до рубля прописано, что государство и граждане должны друг другу, в том числе и по образованию. Социальный кодекс – это сейчас ключевой момент, иначе все наши разговоры о социальном государстве несостоятельны, и мы просто уничтожим социум как таковой»* [Мотовилова 2010].

ФЗ-83 уже на стадии его подготовки вызвал весьма бурную реакцию общества. По России прошли митинги против принятия закона о бюджетных учреждениях. Лидеры гражданского общества считают, что единственным способом сохранить социальные права и гарантии граждан является принятие социального кодекса.

Библиографический список

1. Бюджетники учатся зарабатывать. 2012 // Российская газета. Федеральный выпуск. № 5758. 18 апреля.
2. Вавилова А. А. 2010. Сравнительная характеристика казённого, бюджетного и автономного учреждений // Справочник руководителя образовательного учреждения. № 9 // Портал информационной поддержки руководителей образовательных учреждений «Менеджер образования». URL: <http://www.mcfr.ru/journals/48/177/29023/29024/> [Дата посещения: 22.06.2012].
3. Левичев Н. В. 2012. Выступление с требованием отменить ФЗ-83 на заседании Госдумы 7 февраля 2012 года // Гражданская инициатива за бесплатное образование. Официальный сайт. URL: <http://netreforme.org/news/vyistuplenie-n-v-levicheva-na-zasedanii-gosdumyi-7-fevralya-2012-goda-s-trebovaniem-otmenit-fz-83/> [Дата посещения: 20.06.2012].
4. Мотовилова А. 2010. Юрий Крупнов: Закон о бюджетных учреждениях преследует чуждые образованию цели // Новостной портал «Накануне.ру». URL: <http://www.nakanune.ru/articles/14669> [Дата посещения: 12.06.2012].
5. Страница «Гражданам» // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации «Административная реформа в Российской Федерации». URL: <http://ar.gov.ru/citizen> [Дата посещения: 13.06.2012].
6. Шмерлина И. А. 2013. «Услуга». Семантика концепта и логика российских реформ // Социологический журнал. № 2.