

Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований



Канадское
агентство по
международному
развитию



Ассоциация
университетов
и колледжей
Канады



Институт
экономики
переходного
периода

WCER

Рабочий центр
экономических
реформ



Академия
народного
хозяйства при
Правительстве
РФ

**Отраслевые, секторальные
и региональные особенности
реформы бюджетных учреждений
в России**

**Москва
2005**

УДК 334.724(470+571)

ББК 67.401 + 65.49-93

0-86

Отраслевые, секторальные и региональные особенности реформы бюджетных учреждений в России. – М.: ИЭПП, 2005. 581 с.

Агентство СІР РГБ

Авторский коллектив: *введение* – Баткибеков С.; *раздел 1.1* – Шишкин С., Бесстремянная Г., Заборовская А.; *раздел 1.2* – Клячко Т., Волков А.; *раздел 1.3* – Дежина И.; *раздел 1.4* – Шишкин С., Заборовская А.; *разделы 2.1, 2.2* – Гуд Д., Карин Б.; *раздел 2.3* – Большакова Е., Золотарева А.; *раздел 3.1* – Четвериков С., Золотарева А.; *раздел 3.2* – Золотарева А.; *раздел 3.3* – Золотарева А., Баткибеков С.; *раздел 3.4* – Золотарева А., Кадочников П., Клячко Т., Пономаренко С., Шадрин А., Шишкин С.; *раздел 3.5* – Золотарева А.; *раздел 4.1* – Шишкин С., Гуд Д., Карин Б.; *раздел 4.2* – Клячко Т., Зарецкая С., Капанова Л.; *раздел 4.3* – Большакова Е., Золотарева А.; *раздел 5.1* – Шишкин С., Бесстремянная Г., Заборовская А.; *раздел 5.2* – Клячко Т., Волков А.; *раздел 5.3* – Дежина И.; *раздел 5.4* – Шишкин С., Заборовская А.; *заключение* – Золотарева А.; *приложения 1–5, 7–10* – Гуд Д., Карин Б.; *приложение 6* – Копейкин Б.

Работа посвящена основным аспектам реформирования бюджетной сети в Российской Федерации. Анализируются современное состояние бюджетной сети и бюджетного финансирования социальной сферы России применительно к отдельным отраслям бюджетного сектора, международный опыт в данной области. В ключевых разделах работы рассматриваются общие направления и перспективы реформы бюджетной сети (оптимизация бюджетной сети, внедрение новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе, модернизация форм финансирования предоставления социальных услуг, внедрение финансирования по результату), в том числе в отношении отдельных отраслей бюджетного сектора.

JEL Classification: H4, I0, I1, I2, L3

Исследование и публикация осуществлены в рамках проекта СЕРРА (Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований), финансируемого Канадским агентством международного развития (CIDA).

ISBN 5-93255-167-4

125993, Москва, Газетный пер., 5.

Тел. (495) 629-6736, FAX (495) 203-88-16

E-MAIL – info@iet.ru, WEB Site – <http://www.iet.ru>

Оглавление

Введение	7
1. Анализ современного состояния бюджетной сети и бюджетного финансирования социальной сферы	13
1.1. Здравоохранение	13
1.1.1. Финансирование в сфере здравоохранения	13
1.1.2. Характеристика сети учреждений здравоохранения	30
1.1.3. Выводы	38
1.2. Образование	40
1.2.1. Общее состояние системы образования	40
1.2.2. Ситуация в отдельных сегментах образовательной системы	46
1.2.3. Реформирование системы финансирования высшего образования	54
1.2.4. Выводы	75
1.3. Наука	78
1.3.1. Сеть учреждений науки	78
1.3.2. Финансирование науки из федерального бюджета и других источников	86
1.3.3. Выводы	90
1.4. Культура и искусство	92
1.4.1. Общая характеристика сети бюджетных учреждений культуры и искусства	92
1.4.2. Финансирование сети бюджетных учреждений культуры и искусства	94
1.4.3. Выводы	98
2. Общие подходы к реформированию модели предоставления социальных услуг на примере Канады и некоторых других стран	100
2.1. Альтернативное предоставление услуг	101
2.2. Оценка эффективности и результативности в государственном секторе	141

2.2.1. Необходимость организации системы оценки эффективности	141
2.2.2. Методы управления эффективностью на институциональном и индивидуальном уровнях	148
2.3. Выводы	170
3. Общие направления и перспективы реформы бюджетной сети	174
3.1. Анализ состояния сети бюджетных учреждений и основные направления ее оптимизации	176
3.2. Реструктуризация бюджетных учреждений с внедрением новых организационно-правовых форм	189
3.3. Переход к новым формам финансирования социальных услуг	206
3.4. Внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат	227
3.4.1. Общая характеристика мероприятий, направленных на внедрение бюджетирования, ориентированного на результат	227
3.4.2. Анализ докладов субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности	262
3.5. Выводы	325
4. Международный опыт организации предоставления социальных услуг в отдельных отраслях	340
Введение	340
4.1. Международный опыт финансирования здравоохранения	342
4.2. Международный опыт финансирования образования	398
4.3. Выводы	415
5. Основные направления реформы в отдельных отраслях бюджетного сектора	420
5.1. Здравоохранение	420

5.1.1. Направления реструктуризации сети бюджетных учреждений здравоохранения	420
5.1.2. Оптимизация сети учреждений здравоохранения.....	422
5.1.3. Преобразование части учреждений здравоохранения в иные организационно- правовые формы	429
5.1.4. Выводы	436
5.2. Образование	439
5.2.1. Основные цели и приоритетные направления реформирования системы образования.....	439
5.2.2. Реструктуризация бюджетной сети в образовании	443
5.2.3. Основные направления реформирования профессионального образования.....	451
5.2.4. Создание равных стартовых возможностей получения общего образования.....	469
5.2.5. Модернизация финансово-экономических механизмов в сфере образования	470
5.2.6. Выводы	477
5.3. Наука.....	482
5.3.1. Основные направления преобразований.....	482
5.3.2. Реформирование сети научных организаций.....	485
5.3.3. Выводы	495
5.4. Культура и искусство	497
5.4.1. Общие направления институциональных преобразований в сфере культуры	497
5.4.2. Подходы к реформированию сети бюджетных учреждений культуры и искусства	499
5.4.3. Выводы	505
Заключение	506

Приложение 1. Тест на определение заинтересованности общества в различных вариантах альтернативного предоставления услуг	522
--	-----

Приложение 2. Восемь этапов «следующих шагов»	525
Приложение 3. Экономические составляющие аргументации в пользу выбора вариантов альтернативного предоставления услуг	526
Приложение 4. Элементы системы отчетности по альтернативному предоставлению услуг	535
Приложение 5. Государственные закупки	538
Приложение 6. Схемы Public Private Partnership/ Private Financial Initiative	543
Приложение 7. Ключевые факторы успеха при внедрении системы альтернативного предоставления услуг	557
Приложение 8. Методы и инструменты оценки эффективности	561
Приложение 9. Опыт Австралии и Новой Зеландии в области оценки и управления эффективностью	565
Приложение 10. Учебные курсы подготовки в области анализа и оценки	569
Библиография	572

Введение

Значительные государственные гарантии в социальной сфере, доставшиеся в наследство от советской перераспределительной системы, а также обширная сеть учреждений, через которые эти гарантии обеспечиваются, представляют собой серьезную нагрузку для бюджетной системы, несопоставимую с тем уровнем доходов, которые она может себе позволить перераспределять в условиях несовершенства государственных институтов¹.

Жесткая бюджетная политика посткризисного периода позволила удержать социальные расходы в рамках, снижающих риск серьезного кризиса в случае значительного ухудшения экономической конъюнктуры и падения бюджетных доходов. В то же время государство избегало серьезных социальных реформ, нацеленных, во-первых, на пересмотр социальных обязательств, с учетом финансовых возможностей государства и наличия платежеспособного рыночного спроса на отдельные виды социальных услуг, и конкретизацию сохраняемых гарантий; во-вторых, на либерализацию бюджетной сферы с переносом предоставления части социальных услуг, в том числе относящихся к государственным гарантиям и финансируемых из бюджета, в частный сектор; в-третьих, на установление прямой зависимости между качеством предоставляемых услуг и объемом бюджетных средств.

Сеть бюджетных учреждений продолжала получать гарантированное финансирование из бюджета на основании сметы доходов и расходов. Такие условия финансирования заведомо не ориентируют получателей средств на достижение тех или иных результатов: бюджетом оплачивается не предоставление государственных (муниципальных) услуг, а само существование сложившейся в прошлом бюджетной сети. Финансирование на основании сметы является, по сути, затратным и лишает учреждения стимулов к по-

¹ Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. М.: Дело, 2002.

вышению эффективности в предоставлении социальных услуг и экономии бюджетных средств.

Необходимость содержания обширной сети учреждений на фоне сокращения доли расходов бюджета в ВВП в постсоветский период привела к тому, что уровень бюджетного финансирования социальной сферы стал отставать от уровня средних издержек на предоставление социальных услуг, формирующихся под давлением роста оплаты труда в экономике в целом, роста стоимости коммунальных услуг, альтернативных экономических издержек и др. Можно по-разному расценивать причины инфляции стоимости услуг в социальной сфере: необоснованный рост нормы прибыли в отдельных видах деятельности; превышение спроса над предложением, которое ограничивается дефицитом профессиональных кадров; невозможность вхождения на рынок в связи с наличием лицензирования; непомерно высокий уровень постоянных издержек, которые вынуждены будут нести новые участники рынка; традиционное распределение ресурсов преимущественно через государственные организации и т.д.

Следствием недофинансирования бюджетных учреждений стали отток профессиональных кадров, низкое качество социальных услуг и рост коррупции. Сложившаяся ситуация привела к появлению фактически соразмерного с бюджетным внебюджетного финансирования, с помощью которого удовлетворяется существующий спрос на социальные услуги², причем в подавляющей части через сеть государственных учреждений. Ссылаясь на недостаток финансирования, бюджетная сфера стала впитывать в себя средства из внебюджетных источников, не только связанных с основными целями деятельности, но и лежащих за их пределами (например, сдача государственного имущества в аренду). Причем возможность получения бюджетными учреждениями дополнитель-

² На эту тему см.: Неформальные платежи за медицинскую помощь в России / Авт. колл.: С.В. Шишкин (ответственный редактор), Т.В. Богатова, Е.Г. Потапчик, В.А. Чернец, А.Е. Чирикова, Л.С. Шилова; Независимый институт социальной политики. М., 2002; Российское здравоохранение: оплата за наличный расчет/ Авт. колл.: С.В. Шишкин (рук.), Г.Е. Бесстремянная, М.Д. Красильникова и др. Независимый институт социальной политики. М.: ГУ-ВШЭ, 2004.

ных доходов была закреплена в Гражданском и Бюджетном кодексах, что само по себе являлось вынужденной мерой, связанной, с одной стороны, с отсутствием реформ в этой сфере и, с другой – с ограниченностью средств, которые государство направляло на ее финансирование.

Финансовое состояние бюджетных учреждений стало зависеть не от характера и качества предоставляемых социальных услуг, а от наличия площадей, от собственных и ведомственных лоббистских возможностей, от спроса на платные услуги, от возможностей и доброй воли субфедеральных властей по дополнительному финансированию. Негативные эффекты выразились в резкой дифференциации финансового положения учреждений, использовании бюджетных ассигнований для покрытия издержек, связанных с предпринимательской деятельностью, возникновении несанкционированной кредиторской задолженности по обязательствам учреждений, вытекающим из предпринимательской деятельности, ответственность за погашение которой несет государство. Кроме того, платность предоставляемых услуг, в том числе формально гарантированных государством, становится основной причиной их регрессивного характера.

Другая проблема заключается в коллизии сложившейся де-факто ситуации с ключевыми принципами организации бюджетной сферы. В соответствии с этими принципами основными поставщиками социальных услуг являются, как отмечено выше, государственные учреждения. Установленный в начале 90-х годов и закрепленный в Гражданском кодексе порядок управления государственными учреждениями и предоставления им государственного имущества не был изначально предназначен для ситуации, в которой внебюджетные источники финансирования фактически окажутся залогом функционирования социальной сферы. Более того, логика происходивших в течение 90-х годов процессов обуславливала необходимость все более жесткого контроля за процессом расходования бюджетных средств, неотъемлемой частью которого было четкое исполнение сметы доходов и расходов. В последние годы контроль распространился и на потоки внебюджетных

средств бюджетных учреждений, что обострило кризис в отношениях внутри исполнительной власти, а главное, не решило основной проблемы – увязывания качества предоставления социальных услуг с их финансовым наполнением.

До настоящего момента существенного продвижения в сторону достижения указанных выше основных целей реформ социальной сферы в России не произошло, несмотря на то, что соответствующие задачи неоднократно закреплялись в программных документах Правительства³.

Вопросы пересмотра государственных социальных гарантий не являются предметом настоящего исследования⁴. Проблемы реорганизации бюджетной сети и перевода части предоставления услуг в частный сектор были подробно рассмотрены в рамках предыдущего российско-канадского проекта CEPRA (Consortium for Economic Policy Research and Advice) по теме «Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями»⁵. В настоящей работе мы представим основные ранее сформулированные выводы относительно направлений реорганизации систе-

³ План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р); «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р); «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.)» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р).

⁴ На эту тему см.: Шишкин С.В., Заборовская А.С. Анализ форм участия населения в оплате социальных услуг, гарантируемых государством. М.: ИЭПП, 2004.

⁵ CEPRA – проект по сотрудничеству и техническому содействию, финансируемый CIDA (Канадским правительственным агентством по международному развитию). Проект реализует АУСС (Ассоциация университетов и колледжей Канады) в сотрудничестве с экспертами государственных органов научных и неправительственных организаций Канады и Российской Федерации. Результаты исследовательского проекта CEPRA по теме «Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями» представлены в работе «Совершенствование системы управления и финансирования бюджетных учреждений». Т.1. Баткибеков С., Гребешкова Л., Дежина И., Золотарева А., Шишкин С. и др. М.: ИЭПП, 2003.

мы бюджетных учреждений, а также проанализируем основные изменения в концепции реформ в этой области за время, прошедшее с момента окончания предыдущего проекта. Основное внимание в данной публикации будет уделено аспектам реформирования бюджетной сети, которые в предыдущем исследовании не затрагивались, в том числе вопросам оптимизации бюджетной сети, новым методам бюджетного финансирования предоставления социальных услуг и использованию в финансировании социальной сферы методов бюджетирования, ориентированного на результат.

Настоящая работа состоит из пяти разделов.

В первом разделе дан анализ современного состояния бюджетной сети и бюджетного финансирования социальной сферы применительно к отдельным отраслям бюджетного сектора: здравоохранению, образованию, науке и культуре.

Второй раздел содержит анализ международного опыта финансирования бюджетной сферы, в том числе концепции так называемого «альтернативного предоставления услуг», и современный подход к организации финансирования по результату. Основное внимание уделено способам оценки результативности и эффективности социальных услуг и механизмам заключения контрактов с организациями и служащими бюджетного сектора.

Ключевым является третий раздел работы, в котором рассматриваются общие направления и перспективы реформы бюджетной сети. Раздел разбит на подразделы, посвященные соответственно: оптимизации бюджетной сети, внедрению новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе, модернизации форм финансирования предоставления социальных услуг и внедрению финансирования по результату.

В четвертом разделе продолжено исследование международного опыта финансирования бюджетной сферы применительно к отдельным отраслям.

Пятый раздел посвящен основным направлениям реформы в отдельных отраслях бюджетного сектора. Раздел основывается, с одной стороны, на общих подходах к реформе бюджетного сектора, изложенных в третьем разделе, а с другой – на результатах анализа международного опыта финансирования бюджетной сферы применительно к отдельным отраслям, изложенных в четвертом разделе.

В заключительной части каждого раздела (подраздела) исследования представлены основные выводы.

1. Анализ современного состояния бюджетной сети и бюджетного финансирования социальной сферы

1.1. Здравоохранение

1.1.1. Финансирование в сфере здравоохранения

Уточнение разграничения компетенции в сфере здравоохранения между федеральным, региональным и местным уровнями публичной власти проведено в ходе реформы системы разграничения полномочий 2003–2004 гг. и закреплено в «Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» от 22 июля 1993 г. № 5487-1⁶. В соответствии с ними расходными обязательствами субъектов РФ в этой области являются:

- финансовое обеспечение мероприятий по оказанию специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;
- финансовое обеспечение мероприятий по оказанию специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских организациях (за исключением федеральных специализированных медицинских организаций, перечень которых утверждается Правительством РФ);
- финансовое обеспечение мероприятий по оказанию медико-социальной помощи гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями (за исключением помощи, оказываемой федеральными специализированными медицин-

⁶ Последние изменения в этот документ были внесены Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

скими учреждениями, перечень которых утверждается Правительством РФ).

Также согласно п. 5 ч. 1 ст. 6 «Основ законодательства РФ об охране здоровья» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится формирование расходов бюджетов субъектов РФ в части ОМС неработающего населения.

Финансовыми обязательствами муниципальных образований являются:

- финансовое обеспечение мероприятий по оказанию первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- финансовое обеспечение мероприятий по оказанию скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной) гражданам.

Расходные обязательства РФ в сфере здравоохранения не определены в каком-либо одном нормативном акте. Фактически к ним относятся: финансовое обеспечение мероприятий по оказанию специализированной медицинской помощи федеральными специализированными медицинскими организациями; осуществление федеральных целевых программ в области здравоохранения; выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования (которое осуществляется за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования).

Внедрение системы обязательного медицинского страхования (ОМС), которая должна была заменить систему бюджетного финансирования здравоохранения, содействовать повышению экономической стабильности работы отрасли и росту эффективности использования ее ресурсного потенциала, началось в первой половине 1990-х гг. Обязательное медицинское страхование – это составная часть государственного социального страхования, которая обеспечивает всем гражданам РФ равные возможности в получении медицинской помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях,

соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

Согласно Закону РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» № 1499-1 финансирование работы медицинских учреждений должно основываться на договорах, заключаемых ими со страховщиками. Договор на предоставление лечебно-профилактической помощи (медицинских услуг) – это соглашение, по которому медицинское учреждение обязуется предоставлять застрахованному контингенту медицинскую помощь определенного объема и качества в конкретные сроки в рамках программ медицинского страхования.

Функции аккумулярования финансовых средств на обязательное медицинское страхование, обеспечения финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на его проведение возложены на Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС).

Финансовые средства государственной системы обязательного медицинского страхования формируются за счет отчислений страхователей на обязательное медицинское страхование. Для работающих граждан ОМС осуществляется за счет платежей работодателей, а для неработающих – за счет ассигнований из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. С 1 января 2001 г. взносы в фонды обязательного медицинского страхования в размере 3,6% уплачиваются в составе единого социального налога (взноса), порядок исчисления и уплаты которого установлен главой 24 Налогового кодекса РФ. Страховые компании финансируются федеральным и территориальными фондами ОМС, фонды же получают средства из бюджета и от работодателей в виде единого социального налога (ЕСН) – 0,2 и 3,4% фонда оплаты труда. С 1 января 2005 г. базовая ставка социального налога была уменьшена, в том числе в части, направляемой в систему ОМС, – до 2,8%.

Основой для формирования расходов на здравоохранение в бюджетах и внебюджетных фондах всех уровней являются федеральная Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и аналогичные территориальные программы.

Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 сентября 1998 г. № 1096 и в последующем ежегодно утверждалась Правительством РФ⁷. Ее составной частью является Базовая программа ОМС. В Программе определены показатели объемов медицинской помощи, которые государство обязуется бесплатно предоставить населению страны. Финансирование Программы осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней, средств обязательного медицинского страхования и других поступлений.

Программа включает:

1. перечень видов медицинской помощи, предоставляемых населению бесплатно;
2. базовую программу обязательного медицинского страхования;
3. объемы медицинской помощи;
4. порядок формирования подушевых нормативов финансирования здравоохранения, обеспечивающих предоставление гарантированных объемов медицинской помощи.

На основе федеральной Программы и Методических рекомендаций по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи (далее – Методические рекомендации)⁸ органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, которые могут предусматривать предоставление дополнительных объемов и видов медицинской помощи за счет средств субъектов. Территориальная программа представляет собой пакет документов, определяющих перечень заболеваний, видов, объемов, условий предоставления и финансирования государственных и муниципальных медицинских услуг, оказываемых населению за счет бюджетов всех уровней, средств ОМС и других поступлений, и со-

⁷ В настоящее время действует Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2005 г., утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2004 г. № 690.

⁸ Методические рекомендации утверждены Министерством здравоохранения РФ и ФФОМС по согласованию с Министерством финансов РФ 28 августа 2001 г.

держит территориальные нормативы объемов различных видов медицинской помощи, обеспечивающих реализацию государственных, муниципальных медицинских услуг, и финансовые нормативы затрат на их оказание. Перечень видов медицинской помощи по Территориальной программе ОМС не может быть меньше установленного базовой программой ОМС. Объем предоставляемой помощи зависит от особенностей структуры и уровня заболеваемости населения субъекта РФ.

Методические рекомендации подробно описывают методику разработки Территориальной программы. Объемы медицинской помощи, предоставляемой населению субъекта РФ бесплатно, определяются исходя из нормативов объемов лечебно-профилактической помощи на 1000 человек. Орган управления здравоохранением субъекта РФ проводит расчет территориальных нормативов объемов бесплатной медицинской помощи, откорректированных с учетом демографических особенностей, уровня и структуры заболеваемости населения субъекта. На основе полученных нормативов осуществляется расчет стоимости реализации на территории субъекта планируемых объемов медицинской помощи, предусмотренных Территориальной программой, включающей и программу ОМС.

Подробно описан в Методических рекомендациях порядок расчета территориальных затрат в сфере здравоохранения. При расчете территориальных нормативов объемов бесплатной медицинской помощи на основе федеральных нормативов, выраженных в количестве койко-дней в расчете на 1000 жителей, определяется необходимый объем стационарной помощи для взрослых, детей и в расчете на 1000 жителей субъекта (при этом используются «поправочные коэффициенты», учитывающие демографические особенности конкретного субъекта РФ).

При расчете территориальных нормативов финансовых затрат (которые должны обеспечивать покрытие всех затрат медицинских учреждений по всем статьям расходов на оказание гарантированных объемов бесплатной медицинской помощи из всех источников финансирования) определяется средняя стоимость 1 койко-дня в стационарах разного уровня и 1 среднего амбулаторно-поликлинического посещения (включая посещения на дому), 1 дня пребывания в дневных стационарах и 1 вызова скорой

медицинской помощи (коррекция производится при помощи определенных индексов). При этом из средств ОМС финансируются расходы на оплату труда, начисления на оплату труда, медикаменты и перевязочные средства, продукты питания, мягкий инвентарь и обмундирование.

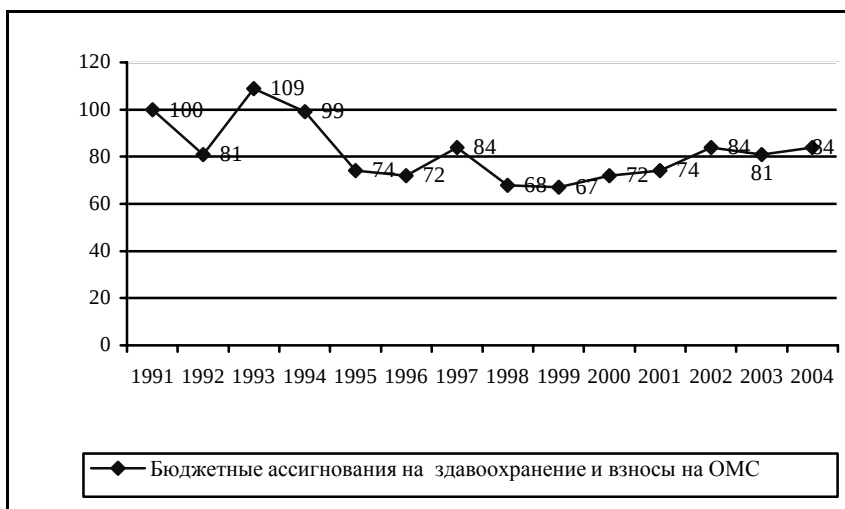
Далее проект Территориальной программы проходит согласование и утверждение в ответственных органах исполнительной власти субъекта РФ и на основе уточненных объемов медицинской помощи и территориальных нормативов финансовых затрат определяется ожидаемая стоимость Территориальной программы в целом по субъекту и в разрезе муниципальных образований.

Органы местного самоуправления формируют муниципальный заказ – задание на предоставление государственных муниципальных медицинских услуг, который содержит показатели деятельности здравоохранения муниципального образования и всех муниципальных медицинских учреждений на очередной год. Согласованные проекты муниципальных заказов – задания, планы-задания медицинским учреждениям регионального уровня на предоставление государственных медицинских услуг и квоты субъекта РФ для лечения граждан в федеральных учреждениях здравоохранения (за счет средств федерального бюджета) и составляют Территориальную программу.

На практике с середины до конца 1990-х гг. наблюдалась тенденция к снижению финансирования здравоохранения за счет общественных источников по сравнению с дореформенным уровнем (см. *рис. 1*). С 2000 г. наметился рост, в результате чего в 2004 г. был превышен уровень 1992 г. – расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на здравоохранение и санитарно-эпидемиологический надзор составили 291,2 млрд руб., или 20,1% расходов консолидированного бюджета на социально-культурные мероприятия⁹.

Что касается размеров государственного финансирования здравоохранения, выраженных в процентном отношении к ВВП, то этот показатель был максимальным в 1997 г. – 4,1%, а затем снижался, составив в 2004 г. 3,0% ВВП.

⁹ www.minfin.ru.



Источник: Расчеты по данным Росстата с использованием индексов-дефляторов ВВП, публиковавшихся по истечении соответствующего года.

Рис. 1. Динамика расходов государства на здравоохранение (1991 г. = 100%)

Несмотря на постепенное повышение доли средств ОМС в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации на здравоохранение, она по-прежнему остается меньше доли прямых бюджетных ассигнований на содержание медицинских учреждений, реализацию целевых программ и др. Так, в 1995 г. на средства ОМС приходилось 28% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на здравоохранение, в 2000 г. – 33,7%, в 2002 г. – 39,7%, в 2003 г. – 40,3%, в 2004 г. – 46,5%, хотя по замыслу реформы в системе ОМС должно было концентрироваться 2/3 государственного финансирования здравоохранения. Причиной этого является то, что субъекты РФ и органы местного самоуправления предпочитают не платить взносы в систему ОМС за неработающее население, а, как и раньше, самим финансировать медицинские учреждения. В результате медицинская помощь, предоставляемая населению в соответствии с базовой программой ОМС, финансируется за счет как средств ОМС, аккумулируемых в терри-

ториальных фондах ОМС, так и бюджетных ассигнований, которыми распоряжаются органы управления здравоохранением.

Двойственность источников и методов финансирования бюджетных учреждений за предоставление населению медицинской помощи, предусмотренной базовой программой ОМС, является центральной проблемой организации финансирования бюджетных учреждений здравоохранения. По замыслу системы ОМС упомянутые виды помощи должны были оплачиваться только за счет средств ОМС, но на практике продолжают финансироваться как из нового источника – системы ОМС, так и из прежнего – бюджета. Согласно федеральным рекомендациям бюджетные и страховые средства должны использоваться для покрытия разных статей расходов, но на практике очень часто отдельные статьи расходов лечебно-профилактических учреждений покрываются одновременно из двух указанных источников финансирования.

Финансирование региональных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений из двух источников по разным статьям расходов или даже по пересекающимся перечням статей расходов производится на основе разных принципов. В системе ОМС применяются методы оплаты, увязывающие размер финансирования с объемами оказываемой медицинской помощи. А бюджетное финансирование отдельных статей расходов ЛПУ производится по общему правилу как финансирование содержания этих учреждений безотносительно к реальным объемам и качеству оказываемой медицинской помощи. Такое сочетание элементов страхового и бюджетного финансирования снижает эффект новых методов оплаты, действующих в системе ОМС, и не создает стимулов у медицинских организаций к поиску путей экономии расходов по отдельным статьям, к поиску вариантов более рационального перераспределения средств между расходными статьями. Существующая организация государственного финансирования лечебно-профилактических учреждений не обеспечивает ощутимого давления, побуждающего их к повышению эффективности своей деятельности, а содействует воспроизводству сложившегося затратного типа хозяйствования.

Еще одним недостатком двухканальной системы финансирования является отсутствие возможностей для конкуренции государ-

ственных лечебных учреждений с частными. В настоящее время подавляющее число медицинских учреждений являются государственными и муниципальными. Такое положение является неизбежным следствием двухканальной системы финансирования, при которой тарифы медицинских услуг в системе ОМС заведомо не покрывают затрат на предоставление соответствующих услуг, а следовательно, частные медицинские организации не заинтересованы участвовать в системе ОМС.

Эта проблема не актуальна для федеральных медицинских учреждений. Подавляющая часть их государственного финансирования поступает в виде ассигнований из федерального бюджета. Так, в 2000 г. доля средств ОМС в совокупных доходах федеральных медицинских учреждений составляла менее 5%.

Основные расходы на здравоохранение осуществляются из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В период 1995–2003 гг. они составляли около 90% расходов консолидированного бюджета на здравоохранение. Основная часть медицинских учреждений также находится в ведении региональных и местных властей. Рассмотрим подробнее структуру расходов на здравоохранение на субнациональном уровне на примере Вологодской области, показатели которой близки к среднероссийским значениям.

Таблица 1

**Структура источников финансирования здравоохранения
Вологодской области, %**

	2002 г.	2003 г.
Федеральный бюджет	1,2	0,8
Областной бюджет	19,4	15,8
Муниципальный бюджет	29,5	28,8
ОМС	41,2	38,3
Всего государственные источники	91,4	83,7
Платные услуги и ДМС	8,6	16,3
Всего государственные источники и средства от платных услуг и ДМС	100,0	100,0
<i>Всего государственные источники и средства от платных услуг и ДМС, млн руб.</i>	2716	3632,1

Источник: Департамент здравоохранения Вологодской области.

Так, на долю всех государственных источников в Вологодской области приходилось 91,4% средств от общего объема финансирования в 2002 г. и 83,7% – в 2003 г. Как видно из *табл. 1*, в общей структуре финансирования здравоохранения в области увеличивается доля средств от платных услуг и добровольного медицинского страхования.

В Вологодской области постепенно увеличивается удельный вес доходов системы ОМС в совокупных государственных источниках финансирования здравоохранения. Если в 2002–2003 гг. соотношение расходов консолидированного бюджета региона и ОМС было 54 к 46, то в 2004 г. оно составляет 50 к 50 (*табл. 2*).

Таблица 2

**Расходы консолидированного бюджета и системы ОМС
Вологодской области, %**

	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Консолидированный бюджет	54,2	53,8	50,0
ОМС	45,8	46,2	50,0
Всего государственные источники	100,0	100,0	100,0
Всего государственные источники, млн руб.	2482,4	3040,1	3842,5

Подушевые расходы области на здравоохранение из всех государственных источников в 2002 и 2004 гг. были несколько ниже, а в 2003 г. несколько выше среднероссийских (*табл. 3*).

Близка к среднероссийским показателям и структура расходов на здравоохранение консолидированного бюджета Вологодской области. Как видно из *табл. 4*, около 80% расходов консолидированного бюджета среднего российского региона приходится на содержание медицинских учреждений, из них около 50% – на стационарную помощь. Существенное отклонение от среднероссийских показателей в Вологодской области наблюдается только по доле расходов на амбулаторно-поликлиническую помощь, хотя в 2003 г. этот разрыв значительно сократился. Расходы на обязательное медицинское страхование неработающего населения в рассматриваемый период растут по всей России, но, как правило, не превышают 20%.

Таблица 3

**Государственные источники финансирования здравоохранения
в Вологодской области и Российской Федерации в 2003 г.**

	2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	Воло- годская область	Россий- ская Феде- рация	Воло- годская область	Россий- ская Феде- рация	Воло- годская область	Россий- ская Феде- рация
1. Средства бюджетов здравоохранения субъектов Российской Федерации в расчете на 1 жителя, руб.	1124,8	1192,7	1348,1	1389,6	1530,3	1968,1
2. Средства ОМС в расчете на 1 жителя, руб.	918,4	926,7	1159,7	1087,2	1531,5	1194,2
В том числе: ЕСН в расчете на 1 жителя, руб.	605,2	536,5	692,8	625,9	856,7	799,6
страховые взносы на ОМС неработающих граждан в расчете на 1 жителя, руб.	226,5	283,3	348,3	348,7	498,6	394,6
Всего средства бюджета и ОМС	2043,2	2119,4	2507,8	2476,8	3061,8	3162,3

Источник: Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации в 2003 г. ФФОМС.

Таблица 4

**Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ
на здравоохранение, %**

	2001 г.		2002 г.		2003 г.	
	Вологод- ская об- ласть	Рос- сия в це- лом	Вологод- ская об- ласть	Рос- сия в це- лом	Вологод- ская об- ласть	Рос- сия в це- лом
Здравоохранение	84,8	85,0	82,9	83,2	78,6	81,7
Ведомственные расходы на здра- воохранение	84,8	85,0	82,9	83,2	77,7	79,9
Больницы, родильные дома, клини- ки, госпитали	50,7	56,0	46,0	54,6	44,0	53,2
Поликлиники, амбулатории, диаг- ностические центры	5,2	10,1	7,1	10,2	6,7	8,8
Фельдшерско-акушерские пункты	2,8	1,3	3,3	1,5	2,9	1,4
Станции переливания крови	1,8	0,9	1,7	0,9	1,8	1,0
Дома ребенка	1,6	0,9	1,8	1,2	1,7	1,2
Станции скорой и неотложной по- мощи	5,7	3,7	6,0	3,9	5,4	3,9
Санатории для больных туберкуле- зом	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Санатории для детей и подростков	0,9	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7
Санатории, пансионаты и дома отдыха	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Прочие учреждения и мероприятия в области здравоохранения	13,2	8,9	13,6	8,2	12,4	7,9
Целевые расходы на оказание дорогостоящих видов медицинской помощи гражданам Российской Федерации	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Территориальные медицинские объединения	1,5	1,4	1,7	0,7	1,1	0,6
Санитарно-эпидемиологический надзор	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4	0,1
Средства бюджета на обяза- тельное медицинское страхова- ние неработающего населения, перечисленные фондам обяза- тельного медицинского страхо- вания	14,6	14,6	16,7	16,5	21,0	18,0
Итого по отрасли «Здравоохране- ние, санитарно- эпидемиологический надзор и ОМС неработающего населения»	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Министерство финансов РФ.

Анализ экономической структуры бюджетных расходов на здравоохранение в Вологодской области и в среднем в российском регионе представлен в табл. 5. Расходы по тем видам расходных статей, которые должны включаться в тарифы ОМС, т.е. расходы на оплату труда и начисления на зарплату, а также на покупку медикаментов, перевязочных средств и прочие лечебные расходы превышают 70% в расходах ЛПУ в Вологодской области и 80% – в среднем по России.

Таблица 5

Экономическая структура расходов консолидированного бюджета на роддома, больницы, поликлиники, фельдшерско-акушерские пункты, станции переливания крови, дома ребенка и станции «скорой помощи» в 2003 г., %

	Вологодская область	Российская Федерация
Оплата труда	33,7	35,1
Начисления на фонд оплаты труда (единый социальный налог), включая тарифы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	11,8	12,3
Приобретение предметов снабжения и расходных материалов	17,0	21,6
В том числе:		
Медикаменты, перевязочные средства и прочие лечебные расходы	9,2	12,9
Оплата коммунальных услуг	17,5	12,5
Капитальные вложения в основные фонды	10,4	8,9
Прочее	9,6	9,7
<i>Всего</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Теперь обратимся к структуре расходов на здравоохранение федерального бюджета. До 1 января 2005 г. эти расходы учитывались в рамках раздела 1700 («Здравоохранение и физическая культура»), а с 1 января 2005 г. – в рамках раздела 0900 («Здравоохранение и спорт») функциональной классификации расходов бюджетов РФ. В федеральном бюджете на 2004 г. на расходы

министерств и ведомств по данному разделу было заложено 47,098 млрд руб., в том числе на расходы Минздрава РФ – 27,557 млрд руб., или 58,5% общих расходов. Из общей суммы расходов по данному разделу в 2004 г. на здравоохранение было выделено 36,988 млрд руб., а на санитарно-эпидемиологический надзор – 6,795 млрд руб. Распорядителем основной части средств, выделяемых по подразделу¹⁰ «Санитарно-эпидемиологический надзор», является Министерство здравоохранения РФ (в 2004 г. оно распоряжалось 91% этих средств, остальными – Министерство путей сообщения РФ (8,4%) и – Медицинский центр Управления делами Президента РФ (0,6%)). Свыше 90% средств федерального бюджета, выделявшихся в последние годы на санитарно-эпидемиологический надзор, приходилось на финансирование центров государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

По подразделу 1701 «Здравоохранение» Минздрав РФ распределяется меньшей долей ассигнований. Например, в 2004 г. ему выделено 57,8% средств, а остальные распределены между 18 другими распорядителями¹¹, наиболее крупными из которых были: Российская академия медицинских наук (19,47%), Федеральное управление медико-биологических и экстремальных проблем при Минздраве РФ (7,14%), Медицинский центр Управления делами Президента РФ (4,92%), Министерство путей сообщения РФ (3,49%), Российская академия наук (1,44%), Министерство имущественных отношений РФ (1,05%). Остальные получили менее 1% ассигнований.

¹⁰ С 2005 г. расходы на санитарно-эпидемиологический надзор перестали выделяться в качестве подраздела функциональной классификации.

¹¹ Расходы на здравоохранение Государственного таможенного комитета, Минобороны, МВД, ФСБ, Государственного комитета РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Минюста РФ не учитываются по разделу 1700 бюджетной классификации. Расходы на здравоохранение данных служб учитываются по разделам 0500 «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» и 0400 «Национальная оборона». А расходы на здравоохранение Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий учитываются по разделам 1300 «Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий».

Как видно из табл. 6, 70–78% расходов федерального бюджета по подразделу 1701 «Здравоохранение» в последние годы приходилось на целевую статью «Ведомственные расходы на здравоохранение», прежде всего – на содержание больниц, родильных домов, клиник, госпиталей, санаториев и поликлиник (55–60%). Остальные от 10 до 16% расходов по этой статье составляли целевые расходы на оказание дорогостоящих видов медицинской помощи гражданам Российской Федерации.

На целевое программное финансирование в 2002–2004 гг. выделялось 7–18% ассигнований по подразделу. Так, в 2004 г. реализовывались 4 федеральные целевые программы, однако основная часть средств направлялась на реализацию федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера (2002–2006 гг.)». На ее реализацию из федерального бюджета в 2004 г. было выделено 6% всех расходов на нужды здравоохранения.

Таблица 6

Распределение расходов федерального бюджета на здравоохранение по статьям функциональной классификации бюджета

1	Код по БК				2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
	2	3	4	5	6	7	8	9
Здравоохранение, тыс. руб.	17	1			18700610	26595423	31421025	36987777
В том числе:								
Содержание Комитета ветеранов подразделений особого риска РФ	17	1	398		0,04%	0,05%	0,06%	0,06%
Больницы, родильные дома, клиники, госпитали	17	1	398	300	0,04%	0,04%	0,06%	0,06%
Прочие учреждения и мероприятия области здравоохранения	17	1	398	300	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ведомственные расходы на здравоохранение	17	1	430		68,76%	71,71%	75,06%	77,62%
Больницы, родильные дома, клиники, госпитали	17	1	430	300	48,44%	46,19%	48,98%	50,50%
Поликлиники, амбулатории, диагностические центры	17	1	430	301	3,42%	2,93%	3,18%	3,57%
Станции переливания крови	17	1	430	303	0,05%	0,06%	0,05%	0,08%
Санатории для больных туберкулезом	17	1	430	306	1,37%	1,52%	1,47%	1,48%
Санатории для детей и подростков	17	1	430	307	2,80%	2,70%	2,61%	2,74%
Санатории, пансионаты и дома отдыха	17	1	430	308	0,95%	1,00%	1,05%	1,07%

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Прочие учреждения и мероприятия в области здравоохранения	17	1	430	310	1,81%	2,40%	2,74%	2,49%
Целевые расходы на оказание дорогостоящих видов медицинской помощи гражданам Российской Федерации	17	1	430	315	9,68%	14,91%	14,96%	15,67%
Расходы на погашение кредиторской задолженности прошлых лет	17	1	430	462	0,24%	0,00%	0,00%	0,00%
Прочие расходы (нужды) на федеральные целевые программы	17	1	515		31,20%	20,22%	0,00%	15,58%
Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов	17	1	515	397	31,20%	20,22%	17,90%	15,58%
Федеральная целевая программа «Дети России» (2001–2002 гг.)	17	1	640		0,00%	0,34%	17,90%	0,43%
Подпрограмма «Дети-инвалиды»	17	1	640	726	0,00%	0,00%	0,51%	0,01%
Программа «Безопасное материнство» (2001–2002 гг.)	17	1	640	729	0,00%	0,34%	0,00%	0,00%
Подпрограмма «Дети-сироты»	17	1	640	733	0,00%	0,00%	0,02%	0,01%
Подпрограмма «Здоровый ребенок»	17	1	640	820	0,00%	0,00%	0,00%	0,41%
Федеральная целевая программа «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера» (2002–2006 гг.)	17	1	649		0,00%	7,30%	0,01%	6,05%
Подпрограмма «Сахарный диабет»	17	1	649	737	0,00%	2,35%	0,49%	1,67%
Подпрограмма «Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России»	17	1	649	738	0,00%	4,20%	6,16%	3,02%
Подпрограмма «Вакцинопрофилактика»	17	1	649	739	0,00%	0,06%	1,97%	0,04%
Подпрограмма «Неотложные меры по предупреждению распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (АНТИ-ВИЧ/СПИД)»	17	1	649	740	0,00%	0,69%	3,55%	0,33%
Подпрограмма «О мерах по развитию онкологической помощи населению Российской Федерации»	17	1	649	796	0,00%	0,00%	0,00%	0,54%

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Подпрограмма «Совершенствование Всероссийской службы медицины катастроф»	17	1	649	804	0,00%	0,00%	0,05%	0,17%
Подпрограмма «О мерах по предупреждению дальнейшего распространения заболеваний, передаваемых половым путем»	17	1	649	808	0,00%	0,00%	0,00%	0,27%
Федеральная целевая программа «Профилактика и лечение артериальной гипертонии в Российской Федерации»	17	1	650		0,00%	0,15%	0,39%	0,11%
Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов	17	1	650	397	0,00%	0,15%	0,20%	0,11%
Федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002–2004 гг.»	17	1	651		0,00%	0,24%	0,13%	0,16%
Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов	17	1	651	397	0,00%	0,24%	0,13%	0,16%
Санитарно-эпидемиологический надзор	17	2			2653180	4052313	5463025	6795343
<i>В том числе:</i>								
Ведомственные расходы на санитарно-эпидемиологический надзор	17	2	432		94,61%	98,94%	99,13%	99,30%
Больницы, родильные дома, клиники, госпитали	17	2	432	300	1,52%	1,75%	1,70%	1,61%
Поликлиники, амбулатории, диагностические центры	17	2	432	301	0,41%	0,40%	0,38%	0,37%
Дезинфекционные станции	17	2	432	309	1,05%	0,99%	0,35%	0,41%
Прочие учреждения и мероприятия в области здравоохранения	17	2	432	310	0,12%	0,00%	0,00%	0,00%
Центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора	17	2	432	311	89,94%	94,65%	95,51%	95,94%
Мероприятия по борьбе с эпидемиями	17	2	432	312	1,58%	1,04%	1,13%	0,91%
Прочие учреждения и мероприятия в области санитарно-эпидемиологического надзора	17	2	432	313	0,00%	0,11%	0,06%	0,05%
Прочие расходы, не отнесенные к другим целевым статьям	17	2	515		5,39%	1,06%	0,87%	0,70%
Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов	17	2	515	397	5,39%	1,06%	0,87%	0,70%

Источник: Федеральные законы о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003, 2004 гг.

1.1.2. Характеристика сети учреждений здравоохранения

Российская система здравоохранения представляет собой разветвленную сеть лечебно-профилактических учреждений, подавляющее число которых – государственные и муниципальные учреждения, которые с точки зрения бюджетного законодательства квалифицируются как бюджетные учреждения. Основные типы медицинских учреждений в российской системе здравоохранения:

- фельдшерско-акушерские пункты;
- амбулаторно-поликлинические учреждения: амбулатории, поликлиники, детские поликлиники, стоматологические, диагностические центры;
- станции (отделения) скорой медицинской помощи;
- станции переливания крови;
- больничные учреждения: больницы общего профиля: участковые, сельские районные, городские, детские городские, областные, краевые, республиканские, детские областные, краевые, республиканские; специализированные больницы: восстановительного лечения, инфекционные, офтальмологические, психиатрические, туберкулезные, наркологические и др.; родильные дома; больницы сестринского ухода; медико-санитарные части;
- диспансеры: противотуберкулезные, онкологические, кожно-венерологические, психоневрологические, наркологические, лечебно-физкультурные и др.;
- клиники высших медицинских учебных заведений и медицинских научных организаций;
- санаторно-курортные учреждения;
- учреждения санитарно-эпидемиологического надзора.

В систему здравоохранения входят также учреждения так называемого особого типа: лепрозории, хосписы, центры по профилактике и борьбе со СПИДом и др.

Таблица 7

Сеть учреждений здравоохранения в 2003 г.

	Всего
Больничные учреждения	8425
В том числе:	
областные	165
городские	1881
больницы скорой медицинской помощи	45
госпитали ветеранов войн	51
ЦРБ	1743
районные	286
участковые	3020
родильные дома	225
дома сестринского ухода	102
Диспансеры	1501
Амбулаторно-поликлинические учреждения	14979
В том числе:	
самостоятельные	6370
входящие в состав больнично-поликлинических объединений	8609
Стоматологические поликлиники	909
Станции скорой медицинской помощи	3268

Источник: Данные Министерства здравоохранения и социального развития РФ.

Из 2296 непрофильных учреждений, находившихся в ведении главных распорядителей федерального бюджета на 1 января 2004 г., 37% были учреждениями здравоохранения. Так, лишь 168 из 685 больничных учреждений и 54 из 230 домов отдыха и санаториев, находящихся в федеральной собственности, были подведомственны в 2003 г. Минздраву России. Как видно из табл. 8, в 2003 г. 23 федеральных органа власти имели непрофильные для их основной деятельности учреждения здравоохранения. Причем у половины из них было более 3 подведомственных учреждений здравоохранения.

Таблица 8

**Количество непрофильных учреждений здравоохранения,
подведомственных федеральным органам исполнительной власти
(по состоянию на 01.01.2004 г.)**

Наименование главного распорядителя средств федерального бюджета	Количество непрофильных учреждений, подведомственных главным распорядителям бюд- жетных средств	
	Всего	В том числе учреждений здравоохранения
1	2	3
Министерство путей сообщения Российской Федерации	802	500
Федеральное управление медико-биологических и экстремальных проблем при Министерстве здравоохранения Российской Федерации	160	154
Министерство внутренних дел Российской Федерации	282	56
Российская академия наук	48	25
Министерство образования Российской Федерации	20	18
Министерство финансов Российской Федерации	20	18
Управление делами Президента Российской Федерации	40	15
Медицинский центр Управления делами Президента Российской Федерации	45	12
Министерство труда и социального развития Российской Федерации	54	11
Сибирское отделение Российской академии наук	33	9
Министерство Российской Федерации по налогам и сборам	8	6
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова	9	4
Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации	8	3
Уральское отделение Российской академии наук	8	3
Министерство энергетики Российской Федерации	92	2
Министерство транспорта Российской Федерации	84	2

Продолжение таблицы 8

1	2	3
Государственный таможенный комитет Российской Федерации	5	2
Министерство иностранных дел Российской Федерации	11	2
Министерство имущественных отношений Российской Федерации	1	1
Российское агентство по патентам и товарным знакам	2	1
Российская академия сельскохозяйственных наук	6	1
Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	8	1
Дальневосточное отделение Российской академии наук	4	1

Источник: Минфин России.

Большая часть клиник, находящихся в федеральной собственности, была создана в целях развития соответствующих направлений науки и оказания высокотехнологичной специализированной медицинской помощи населению страны. В настоящее время почти все такие учреждения находятся в ведении Федерального агентства по здравоохранению и Российской академии медицинских наук. В терминах, принятых в международной практике, федеральные лечебно-профилактические учреждения представляют собой сектор третичной медицинской помощи, дополняющий первичную медико-санитарную помощь и вторичную медицинскую помощь (оказываемую главным образом в муниципальных больницах). Особенность третичной медицинской помощи состоит в высоком уровне специализации, сложности используемых медицинских технологий, высокой стоимости лечения.

В России третичную медицинскую помощь оказывают как федеральные лечебно-профилактические учреждения, так и учреждения, находящиеся в собственности субъектов РФ (республиканские и областные клинические больницы, специализированные клиники и др.). Но основной объем третичной медицинской помощи оказывается федеральными учреждениями. Большая часть медицинских технологий третьего уровня находится в их распоряжении. Таким образом, сеть федеральных лечебно-профилактических учреждений,

подведомственных Минздраву РФ и РАМН, является по своему генезису и функциональному назначению системой оказания высокотехнологичной специализированной медицинской помощи всему населению страны, т.е. составной частью многоуровневой национальной системы оказания медицинской помощи.

Медицинские организации, находящиеся в ведении других федеральных ведомств, предоставляют медицинскую помощь всех трех уровней (первичную медико-санитарную, вторичную и часть видов третичной медицинской помощи) работникам соответствующих органов и подведомственных им организаций. Остальные (помимо Федерального агентства по здравоохранению и РАМН) федеральные ведомства, имеющие свои медицинские учреждения¹², можно разделить на две группы. Одну составляют ведомства, медицинские учреждения которых выполняют, помимо оказания обычной медицинской помощи сотрудникам этих ведомств, также и специализированные медицинские услуги, обусловленные профессиональной деятельностью работников этих ведомств и подведомственных им организаций. Речь идет, например, о врачебных осмотрах, которые обязаны проходить работники различных видов транспорта перед выходом на работу, и об их регулярной диспансеризации, о профилактике и лечении профессиональных заболеваний и т.п. В эту группу ведомств входят: Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное управление медико-биологических и экстремальных проблем.

Необходимость предоставления работникам этих ведомств специализированных медицинских услуг объясняет создание соответствующих ведомственных систем здравоохранения, но не обуславливает необходимость организации предоставления соответствующих услуг исключительно путем создания таких систем. Соответствующее медицинское обслуживание способны обеспечить и медицинские учреждения территориальных систем здравоохранения.

Вторую группу составляют ведомства, у которых наличие собственных лечебно-профилактических учреждений обусловлено исто-

¹² Здесь не рассматриваются медицинские учреждения, принадлежащие Министерству обороны и правоохранительным органам, так как специфика их функционирования требует отдельного детального анализа, выходящего за рамки данной работы.

рическими особенностями становления советской системы здравоохранения и лоббирующими возможностями отдельных ведомств и не обосновано какими-либо медицинскими факторами. Эти организации создавались в советское время для предоставления медицинской помощи определенным контингентам управленческого аппарата, работникам ряда отраслей, организаций и членов их семей. До 1992 г. медицинское обслуживание партийно-государственной элиты обеспечивалось медицинскими учреждениями, подведомственными Четвертому управлению Минздрава СССР и Четвертому управлению Минздрава РСФСР. В 1992 г. часть этих медицинских учреждений была передана в ведение Управления делами Президента РФ и продолжает выполнять функции медицинского обслуживания руководящих работников органов исполнительной власти, депутатов и сотрудников аппарата Федерального Собрания. Помимо Управления делами Президента РФ, в эту группу входят: Министерство иностранных дел РФ, Федеральное агентство по энергетике, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Федеральная налоговая служба, Российская академия наук.

Существование ведомственной сети означает предоставление за счет бюджетных средств дополнительных социальных льгот отдельным группам населения, не являющимся социально незащищенными, а также обуславливает распыление финансовых ресурсов системы здравоохранения. В целях преодоления неоправданного дублирования лечебных учреждений в государственном секторе, обеспечения реализации принципов социальной справедливости и рационального использования государственных финансовых и материальных ресурсов целесообразно перейти к нормативно-подушному финансированию в сфере здравоохранения, а также реструктурировать ведомственную сеть учреждений здравоохранения. Если подведомственное учреждение здравоохранения финансируется в соответствии с подушным принципом и имеет возможность предоставлять медицинскую помощь не только работникам ведомства, то при отсутствии дополнительных финансовых поступлений со стороны ведомства (на капитальный ремонт, приобретение оборудования) этому учреждению становится безразлично, каких именно пациентов лечить. У ведомства остаются

лишь административные рычаги для обеспечения привилегий своим работникам в области медицинского обслуживания.

Абсолютное же большинство медицинских учреждений находятся в подчинении региональных и муниципальных органов управления здравоохранением. Из общего числа больничных и амбулаторно-поликлинических учреждений более 90% находится на субфедеральном уровне. Так, по данным Министерства здравоохранения и социального развития, в 2003 г. из 8425 больничных учреждений федеральными были только 232, из 6370 самостоятельных амбулаторно-поликлинических учреждений федеральных было 39, из 8609 амбулаторно-поликлинических учреждений, входящих в состав больничных поликлинических объединений, федеральными являлись 196.

По сравнению с европейскими странами, и даже со странами СНГ, российское здравоохранение отличается более высокими показателями обеспеченности населения врачами и больничными койками, несмотря на снижение этих показателей на протяжении 90-х гг.¹³ Так, количество коек на 10 тыс. человек в России составило в 2003 г. 111,64, тогда как в странах СНГ – 90,9, а Евросоюза – 60,0 (2002 г.)¹⁴. Показатели численности врачей на 10 тыс. человек в России также выше европейских и составляют 48,0 против 35,8.

Вместе с тем ресурсный потенциал российской системы здравоохранения используется с низкой эффективностью. На протяжении всего переходного периода наблюдались ухудшение состояния здоровья населения, рост показателей заболеваемости и смертности. В 1990 г. было зарегистрировано (в расчете на 10 тыс. человек населения) около 6156 заболевших с диагнозом, установленным впервые в жизни. К 1999 г. эта цифра выросла до примерно 7100 заболевших, а в 2003 г. составила 7537 заболевших.

¹³ Так, численность среднего медицинского персонала в расчете на 10 000 человек населения упала примерно на 12% по сравнению с уровнем 1990 г. Число больничных коек на 10 000 жителей уменьшилось еще более значительно – в 2002 г. оно составляло лишь приблизительно 83% уровня 1990 г. Число больничных учреждений сокращалось с 1990 г., и в 2003 г. составило 8425. Рост наблюдался только по численности врачей: в 2002 г. она на 6% превышала уровень 1990 г. и составила приблизительно 48 человек на 10 000 жителей.

¹⁴ WHO Regional Office for Europe health for all database.

В структуре медицинских услуг преобладает стационарная помощь при более длительных, по сравнению с большинством зарубежных стран, сроках госпитализации. Так, по данным Европейского отделения Всемирной организации здравоохранения (WHO Regional Office for Europe health for all database), средняя длительность госпитализации в России составляла в 2002 г. 14,5 дней, тогда как в странах Евросоюза – 9,8. При этом, по оценкам Минздрава России, от 20 до 50% госпитализаций в России необоснованны с медико-экономической точки зрения¹⁵.

В 2003 г. одной из ведущих страховых компаний страны – «РОСНО-МС» был проведен анализ качества и эффективности оказания медицинской помощи застрахованному населению, который продемонстрировал распространенность неэффективных госпитализаций на уровне 24%. При проверке обоснованности счетов на оплату медицинской помощи, представляемых стационарами, эта страховая компания выявила недостатки организации медицинской помощи в 10% случаев стационарного лечения. Ведущую роль среди причин неэффективности медицинского обслуживания занимают удлинение сроков лечения и госпитализация без медицинских показаний.

Удлинение сроков госпитализации во многом обусловливается повторными анализами в стационарах по причине недоверия результатам анализов в амбулаторно-поликлиническом секторе, хуже оснащенном медицинским оборудованием. Исследование консорциума «ЮНИКОН» и ЦЭСИ, проведенное в 6 регионах России в 2001 г., показало, что только за счет повторных процедур, проводимых первоначально в амбулаторно-поликлинических учреждениях и повторно в стационарах, стоимость услуг вырастает до 25%¹⁶. В связи с этим одним из направлений повышения эффективности использования ресурсов в сфере здравоохранения может быть их частичное перемещение в амбулаторно-поликлинический

¹⁵ См.: Шевченко Ю.Л. Об итогах хода реформ и задачах по развитию здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации на 2000–2004 годы и на период до 2010 года. Доклад министра здравоохранения Российской Федерации. Министерство здравоохранения Российской Федерации. 15 марта 2000 г.

¹⁶ Итоговый отчет по проведению обзора бюджетных расходов на здравоохранение от консорциума в составе ЗАО «ЮНИКОН/МС консультационная группа» и Центра экономико-социальных исследований. М., 2001.

сектор и развитие стационарозамещающих технологий лечения. На это сориентирована «Программа государственных гарантий обеспечения населения бесплатной медицинской помощью», ежегодно утверждаемая Правительством РФ начиная с 1998 г, которая предусматривает уменьшение существующих объемов лечения в стационарных условиях на 15–18% и проведение лечения ряда заболеваний в дневных стационарах больниц и в поликлиниках. Однако реструктуризация медицинской помощи за истекшие годы не была проведена вследствие отсутствия серьезных усилий федеральных органов власти по стимулированию реализации в субъектах Федерации принятой программы.

Проведенное в 2003 г. сравнительное исследование показателей системы здравоохранения в региональном разрезе¹⁷ выявило определенное несоответствие между предложением услуг здравоохранения, выраженным в подушевых ресурсных показателях, и потребностями населения в медицинской помощи и спросом на услуги здравоохранения (заболеваемость населения и т.п.). Не наблюдается явной зависимости между заболеваемостью и численностью персонала, мощностью амбулаторно-поликлинических учреждений и аналогичными показателями. Это указывает на то, что основой для финансирования сети по-прежнему являются ресурсные показатели и нормативы, недостаточно учитывающие социально-демографические особенности регионов и структуру заболеваемости.

1.1.3. Выводы

В существующей бюджетно-страховой системе государственного финансирования здравоохранения государственные и муниципальные учреждения здравоохранения получают от 50 до 60% средств в виде бюджетного финансирования содержания учреждения, от 30 до 50% – из системы ОМС в виде оплаты оказанной медицинской помощи и от 5 до 15% – в виде доходов от оказания платных медицинских услуг населению. Несмотря на рост доли средств ОМС в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации на здравоохранение, цель полного покрытия из

¹⁷ Подробнее об этом см.: Анализ влияния реформы системы бюджетных учреждений на бюджетную политику в Российской Федерации. М.: ИЭПП, 2004.

средств ОМС расходов на оказание медицинской помощи, предусмотренной базовой программой ОМС, не достигнута. Недостаточное обеспечение учреждений из средств ОМС является одной из причин разрыва между декларированными государственными гарантиями бесплатного оказания медицинской помощи и реальными экономическими условиями ее предоставления.

При этом бюджетное финансирование производится по смете безотносительно к результатам деятельности учреждения, а финансирование в системе ОМС увязано с объемами оказываемой медицинской помощи. Это снижает эффект новых методов оплаты, действующих в системе ОМС, и содействует воспроизводству сложившегося затратного типа хозяйствования.

Основная часть расходных обязательств в сфере здравоохранения возложена на региональный и местный уровни бюджетной системы. Расходные обязательства Федерации в этой области сводятся к финансированию высокоспециализированной медицинской помощи, целевых программ и выравниванию финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС. Соответственно около 90% расходов консолидированного бюджета РФ на здравоохранение в период 1995–2003 гг. составляли расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Более 90% общего числа больничных и амбулаторно-поликлинических учреждений также находится на субфедеральном уровне. Но при формировании и финансировании сети учреждений здравоохранения региональные особенности учитываются недостаточно.

Проблемой организации бюджетной сети на федеральном уровне является наличие обширной сети учреждений здравоохранения, непрофильных для ведомств, в ведении которых они находятся. Это ведет к неэффективному использованию финансовых ресурсов, неоперативному управлению и снижению доступности медицинской помощи.

Широкая сеть лечебно-профилактических учреждений здравоохранения Российской Федерации обладает значительным и во многом чрезмерным человеческим и ресурсным потенциалом. В структуре медицинских услуг преобладает стационарная помощь при более длительных по сравнению с большинством зарубежных

стран сроках госпитализации. При этом эффективность использования имеющихся ресурсов является низкой.

1.2. Образование

1.2.1. Общее состояние системы образования

Кризис советской системы образования обозначился еще в начале 80-х гг. прошлого века. Тогда же появились предложения по переходу к нормативно-подушевому финансированию образования и введению частичной платности в образовательной сфере. Однако практическая реализация этих предложений началась лишь с момента принятия в 1992 г. Закона «Об образовании». В частности, законом были предусмотрены возможность выбора родителями школы для своего ребенка, возможность частного (негосударственного) образования, введение частичной платности в виде дополнительных платных услуг, которые учреждения общего и профессионального образования могли оказывать сверх государственного стандарта, а также переход к нормативному финансированию в расчете на 1 учащегося (воспитанника). Ряд норм этого Закона был реализован. Так, родители и учащиеся получили большую свободу в выборе учебных заведений, «номенклатура» которых значительно расширилась. Учебные заведения получили право оказывать платные образовательные услуги, в том числе осуществлять прием платных учащихся (студентов). Оформление системы негосударственного образования особенно сильно проявилось в системе высшего образования.

В 90-е гг. одновременно с сокращением бюджетных расходов на образование начался рост платности на различных уровнях образовательной системы. К 2003 г. доля платных студентов в общей численности студентов составляла 46% против 9% в 1995 г. Рост платности наблюдался и в среднем профессиональном образовании (к 2003 г. доля платных учащихся достигла здесь 39%). В сфере общего основного и среднего образования, а также в начальном профессиональном образовании существенного роста платности не наблюдалось, однако даже в этом секторе есть отдельные образовательные учреждения, где объем привлекаемых внебюджетных средств превышает 50%. В общем (школьном) образовании

происходила резкая дифференциация условий предоставления обязательной образовательной услуги как между регионами, так и внутри одного региона. Основным объемом финансирования распределялся между 7–10% городских элитных школ и сельскими школами (финансирование которых в расчете на 1 учащегося в 3–4 раза выше, чем в городе). Массовая городская школа хронически недофинансировалась.

С 2000 г. начался опережающий по сравнению с общеэкономическими показателями рост расходов на образование. В 2002–2004 гг. рост бюджетного финансирования в расчете на 1 обучающегося в среднем профессиональном образовании составил 42%, в общем образовании – 39,3%, в начальном профессиональном – 27,1%, в дошкольном – почти 31%. Наименьший рост бюджетного финансирования в расчете на 1 студента отмечался в вузах – 3,4%. Несмотря на это, уровень заработной платы в образовании остается одним из самых низких в стране. По последним данным, средняя начисленная заработная плата в образовании составляет 43% средней начисленной заработной платы в промышленности и 53% средней заработной платы по экономике. При этом с 2004 г. удельный вес расходов на образование в ВВП начал снижаться.

Из федерального бюджета в настоящее время финансируется примерно 20% всех государственных расходов на образование, столько же – из бюджетов субъектов Российской Федерации. Основная нагрузка по финансированию образовательных учреждений (60% расходов) лежит на местных бюджетах, которые финансируют 95,7% образовательных учреждений всех форм собственности. В 2004 г. начался процесс передачи учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов РФ, что приведет к сдвигу структуры расходов на образование, увеличив долю региональных бюджетов и соответственно сократив долю федерального и муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете.

Сильное влияние на ситуацию в образовательной сфере в Российской Федерации оказывает демографический спад. В большей степени он затронул общеобразовательную школу: контингенты обучаемых сократились с 1995 г. на 13,2%, что сопровождалось постепенным сокращением числа школ. К 2010 г. сокращение кон-

тингента составит уже 36,4%. В начальном и среднем профессиональном образовании сокращение общей численности учащихся только начинается: по прогнозу, к 2010 г. число учащихся в учреждениях НПО должно сократиться на 36%, а в учреждениях СПО – на 26%. Демографический спад стал также причиной сокращения сети детских дошкольных учреждений, однако в настоящее время число детей в возрасте 1–6 лет увеличилось, что приводит к нехватке мест в детских садах.

В противоположность общей тенденции к сокращению числа учащихся в высшем профессиональном образовании в последние годы наблюдался их рост. Это обусловлено ростом массовости высшего образования. В результате прием в вузы в настоящее время превышает выпуски из школ, хотя число выпускников достигло максимального за последние 15 лет значения. Рост числа студентов прогнозируется до 2006 г., затем должен последовать спад – к 2010 г. на 16% по отношению к уровню 2006 г.

В целом, можно констатировать, что в настоящее время в образовании сохраняются многочисленные проблемы, которые не позволяют говорить о том, что процесс модернизации данной сферы удовлетворяет общество. Более того, эти проблемы и вызовы требуют энергичных и неординарных мер для того, чтобы кризисные явления в развитии системы образования были преодолены.

Выделим основополагающие проблемы, от успешного решения которых будет зависеть возможность устранения существующих недостатков системы образования.

1. Несоответствие содержания и технологий образования требованиям современного общества и экономики

В Концепции модернизации российского образования была поставлена задача совершенствования его структуры и содержания. Однако она преимущественно затрагивала вопросы содержания общего образования. Между тем эта проблема актуальна для всех уровней российской системы образования.

Ускорение темпов обновления технологий приводит к необходимости смены подходов к разработке содержания образования и технологий обучения. В условиях стремительного развития и расширения доступности открытых информационных сетей передача «готовых» знаний перестает быть главной задачей учебного про-

цесса, снижается функциональная значимость и привлекательность традиционной организации обучения.

Рынок труда предъявляет требования не столько к уровню теоретических знаний потенциального работника, сколько к той степени ответственности, профессиональной компетентности и коммуникабельности, которую он может продемонстрировать.

Формируются новые, современные представления о фундаментальности образования. Все большее распространение приобретает подход, в рамках которого основной задачей учебного процесса становится формирование креативности, умения работать в команде, проектного мышления и аналитических способностей, коммуникативных компетенций, толерантности и способности к самообучению, что обеспечивает успешность личностного, профессионального и карьерного роста молодежи.

Успешность развития содержания и технологий обучения во многом будет зависеть от того, насколько эффективно будет сокращаться существующее отставание системы образования, прежде всего профессионального, от требований внешней среды.

2. Отставание системы образования от требований социально-экономического развития

Данное отставание в первую очередь выражается в отсутствии адекватной реакции профессионального образования на потребности рынка труда. Более 1/4 выпускников высшего профессионального образования и 30% выпускников среднего профессионального образования не трудоустраивается по полученной в учебном заведении специальности. Это приводит к тому, что работодатели все активнее осуществляют инвестиции преимущественно в развитие альтернативных действующей системе образовательных практик (корпоративные университеты, тренинговые компании, системы внутрифирменной подготовки кадров) стремясь совместить процесс обучения и профессиональной деятельности. Вложения в альтернативные образовательные структуры ведут к «истощению» ресурсной базы сложившейся системы образования, включая и ее кадровый состав. Особенно остро эта проблема проявляется в начальном профессиональном образовании, не имеющем достаточных ресурсов для закупки современного учебно-производственного оборудования и организации на его базе подготовки квалифициро-

ванных рабочих для работы по новейшим технологиям. Как итог – слабое внимание работодателей к развитию образовательных учреждений НПО, негативная реакция на качество выпускников. Получается замкнутый круг, который достаточно сложно разорвать.

Современная российская система образования характеризуется фактическим отсутствием ответственности за конечные результаты образовательной деятельности учебных заведений. Не развиты в достаточной степени независимые формы и механизмы участия граждан, работодателей, профессиональных сообществ в решении вопросов образовательной политики, в том числе в независимой экспертизе качества образования.

Отсутствие полноценных связей профессионального образования, научно-исследовательской и практической деятельности приводит к тому, что содержание образования и образовательные технологии становятся все менее адекватными современным требованиям и задачам обеспечения конкурентоспособности российского образования на глобальном рынке образовательных услуг. Это негативным образом влияет на готовность российской системы образования к интеграции в мировое образовательное пространство.

Проблема негибкости, инерционности, слабой реакции системы образования на внешние сигналы, в свою очередь, порождает проблему дефицита преподавательских и управленческих кадров необходимой квалификации.

3. Дефицит преподавательских и управленческих кадров необходимой квалификации

В силу низкого уровня заработной платы государственная система образования становится все менее конкурентоспособной областью профессиональной деятельности.

Низкий уровень официальных заработных плат и неразвитость механизмов дополнительного легального заработка приводят к росту объемов теневых финансовых потоков и распространению коррупции в системе образования. Происходит падение престижа профессии учителя и преподавателя, не снижается отток квалифицированных кадров в иные сферы деятельности.

Устаевающая с каждым годом система переподготовки и повышения квалификации не позволяет осуществлять формирование кадрового корпуса, способного обеспечить современное содер-

жание образовательного процесса и работать в перспективных образовательных технологиях. Наиболее привлекательный для преподавателя вариант карьерного роста связан с перспективой назначения на административные должности.

Низкая квалификация значительной части административно-управленческого персонала не позволяет осуществлять развитие системы образования на основании внедрения эффективных форм и технологий организации и управления.

Такие характеристики сложившейся ситуации, как слабая восприимчивость традиционной системы образования к внешним запросам и дефицит квалифицированных кадров, являются следствием несоответствия действующих в этой сфере механизмов государственного управления задаче создания благоприятных условий для развития системы образования.

4. Несоответствие действующих механизмов государственного управления задаче создания благоприятных условий для развития системы образования

Открывшаяся в начале 1990-х гг. возможность появления негосударственных форм образования привела к тому, что наряду с сохранением государственного сектора, имеющего признаки старой отраслевой организации, происходит рост числа новых участников образовательного рынка, начинают складываться образовательные сети.

Появляются различные общественные организации, в том числе с участием бизнес-сообщества, создаются профессиональные ассоциации, формируются разнообразные, в том числе коммерческие, структуры дополнительного образования, переподготовки и повышения квалификации. Все они имеют разные представления о необходимых изменениях в устройстве российского образования, реализуют в сфере образования многообразные интересы.

В этой связи перед системой управления образованием встают две группы задач. Одна из них обусловлена необходимостью регламентации деятельности новых участников образовательного процесса, обеспечения мониторинга и контроля качества образования. Вторая – необходимостью создания механизмов распространения возникающего в новых условиях позитивного опыта образовательной деятельности. Решение этих задач требует исполь-

зования более тонких, чем действующие, механизмов управления системой образования.

Вместе с тем в настоящее время недостаточно развиты механизмы привлечения общественных организаций к вопросам формирования и реализации образовательной политики. Государственные стандарты до сих пор остаются доминирующим инструментом формирования содержания образования. Отсутствуют условия для развития независимых форм оценки качества образования, а также механизмы определения, поддержки и распространения лучших образцов инновационной образовательной деятельности. Сохраняются неполнота и противоречивость нормативной правовой базы в сфере образования.

Значительная степень несоответствия заявляемых целей и задач преобразований тем результатам, которые достигаются в процессе их реализации, является следствием того, что каждый из активно действующих на открытом образовательном пространстве субъектов интерпретирует эти цели и задачи по-своему. В связи с этим крайне важным становится, с одной стороны, учет в процессе постановки целей сложившейся множественности интересов, а с другой – формирование таких механизмов реализации, которые могут привести к достижению этих целей.

Решение задач модернизации системы образования, приведение ее в соответствие со сложившимися социально-экономическими условиями может быть осуществлено только путем тонкой настройки системы управления и постепенного ввода в действие управленческих механизмов нового типа.

1.2.2. Ситуация в отдельных сегментах образовательной системы

Рассмотрим более подробно ситуацию на каждом уровне образования.

Дошкольное образование

В дошкольном образовании сеть бюджетных учреждений была недостаточна даже в советский период. Так, в 1990 г. охват детей дошкольными учреждениями составлял 66,4% численности детей соответствующего возраста. С 1990 по 2002 г. сеть ДДУ сократи-

лась на 44% (прежде всего за счет ведомственных детских садов), хотя в силу демографических причин количество ДДУ сокращалось медленнее, чем число детей в них. Вслед за сокращением контингента сокращалось также и число воспитателей ДДУ, но в последние годы (2001–2002 гг.) наметился слабый рост¹⁸. Это обусловлено сменой тенденции – впервые с 1990 г. число детей, посещающих детские сады, стало расти.

В крупнейших и крупных городах (в меньшей степени – в средних и малых городах) идет процесс разделения сети ДДУ на элитную и массовую части. Дети из высокодоходных семей в основном посещают частные детские сады и платные прогимназии элитных гимназий и лицеев, а также негосударственных школ; дети из семей среднего класса – детские сады с достаточно высокой платой за содержание детей и прогимназии при известных школах и гимназиях.

Недостаточность бюджетной сети в сочетании с резкой дифференциацией условий функционирования составляющих ее учреждений не позволяет обеспечить адаптацию значительной части детей к условиям начальной школы и соответственно позитивно повлиять на качество образования. Представляется, что дошкольным обучением в разных формах на базе ДДУ должно быть обеспечено 95–100% детей в возрасте 5–6,5 года, тогда как в настоящее время этот показатель составляет меньше 60%.

Общеобразовательная школа

В период с 1990 по 2002 г. число школ изменилось незначительно по сравнению с численностью их учеников, которая сократилась с 20,3 до 18,4 млн человек, т.е. на 9% (табл. 9).

Число учителей в школах росло вслед за ростом контингентов вплоть до 1998/99 учебного года, а потом стало снижаться, но менее резко, чем число учащихся.

¹⁸ Образование в России. 2003. М.: Госкомстат России, 2003.

Таблица 9

**Число общеобразовательных учебных заведений в России
в 1990–2003 гг. и учащихся в них**

Годы	Число дневных общеобразовательных учреждений (на начало учебного года)	Численность учащихся дневных общеобразовательных учреждений (тыс. человек на начало учебного года)
1990/91	67571	20328
1995/96	68970	21567
1997/98	68432	21733
1998/99	67889	21479
1999/00	67550	20879
2000/01	67063	20074
2001/02	66833	19429
2002/03	65662	18440

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003. Госкомстат России, 2003.

В системе общего образования продолжает сохраняться выраженная дифференциация удельных расходов по субъектам Российской Федерации (табл. 10).

Таблица 10

Расходы на общее образование в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в расчете на 1 учащегося

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Фактические расходы на общее образование в консолидированных бюджетах субъектов РФ в расчете на 1 учащегося				
Среднее значение по субъектам РФ, тыс. руб.	8,0	10,0	10,8	12,0
Минимальное значение, тыс. руб.	3,2	4,4	6,7	6,8
Максимальное значение, тыс. руб.	44,8	64,4	73,5	90,4
Уровень дифференциации	14,5	14,6	10,9	13,3
Расходы на общее образование в консолидированных бюджетах субъектов РФ в расчете на 1 учащегося с учетом региональных коэффициентов удорожания стоимости бюджетных услуг				
Среднее значение по субъектам РФ, тыс. руб.	4,6	7,2	10,3	9,1
Минимальное значение, тыс. руб.	1,6	2,5	4,2	4,4
Максимальное значение, тыс. руб.	13,4	18,6	19,3	17,4
Уровень дифференциации	8,4	7,5	4,6	3,95

Согласно расчету рациональной потребности в бюджетных средствах на 1 учащегося общеобразовательной школы, проведенному Фондом «Центр стратегических разработок» при подготовке в 2000 г. «Стратегии развития образования», в России в настоящее время практически нет регионов, где в школах бюджетное финансирование покрывало бы рациональный норматив в расчете на 1 учащегося. Таким образом, одной из первоочередных задач реформы общеобразовательной школы должно стать привлечение внебюджетных средств и создание благоприятных условий для увеличения числа внебюджетных источников финансирования школ.

Начальное и среднее профессиональное образование

С 1990 и до 2002 г. число учреждений НПО и количество учащихся в них сократились на 11%¹⁹. Несмотря на то что система НПО выходит на рынок с продукцией и услугами собственного производства, в данной сфере приток внебюджетных средств наименьший по сравнению с остальными системами профессионального образования и составляет только 11–12% в общем объеме финансирования (для сравнения: объем внебюджетных средств в общем объеме финансирования школ составляет 20–25%). По данным Минобрнауки России, передача учреждений НПО на региональный уровень, о которой шла речь ранее, приведет к сокращению бюджетного финансирования. Так, в 2004 г. расходы федерального бюджета в расчете на 1 учащегося в системе НПО составляли 24 тыс. руб., тогда как расходы Самарской области, которая в начале 90-х гг. приняла систему НПО на финансирование из собственного бюджета, – 11 тыс. руб. При этом в Самарской области данный показатель – самый высокий по сравнению с другими 18 субъектами Федерации, которые приняли систему НПО на финансирование из своих бюджетов.

Одной из важнейших проблем системы НПО является устаревшая материально-техническая база, вследствие чего выпускники не приспособлены к работе на современном оборудовании. В то же время работодатели не заинтересованы в софинансировании учреждений НПО, так как по их окончании юношей сразу забирают

¹⁹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003. М.: Госкомстат России, 2003.

в армию. В результате система НПО из системы подготовки квалифицированных кадров становится своеобразной «резервацией» для неблагополучных подростков, и данная проблема, возможно, станет еще более актуальной после передачи учреждений НПО в регионы.

В системе СПО с 1995 по 2002 г. наблюдался устойчивый рост численности учащихся²⁰, что во многом обусловлено доступностью учебных заведений СПО для молодежи из малообеспеченных семей. После обучения в ссузе они либо поступают в вуз (после окончания ссуза молодые люди получают возможность поступать сразу на 3-й курс профильного вуза), либо идут работать (в ряде случаев параллельно обучаясь на заочном отделении вуза). Таким образом, у молодежи из малообеспеченных семей получение высшего образования растянуто во времени и включает – как необходимый элемент – обучение в учебном заведении СПО. Все это приводит к тому, что ссузы стремятся для привлечения абитуриентов открывать у себя престижные, но часто непрофильные специальности подготовки (экономические, менеджерские, юридические и т.п.), расширяя сегмент некачественного образования.

Еще одной проблемой является то, что в настоящее время выпускники учебных заведений СПО оказываются менее всего востребованы на рынке труда. Конкуренцию им составляют выпускники вузов (за ту же заработную плату работодатель может получить работника с формально более высоким уровнем образования, который будет выполнять ту же работу, но более качественно) и выпускники учебных заведений начального профессионального образования (обладающие большими практическими навыками).

Высшее образование

В 90-е гг. прошлого столетия в сфере высшего образования России начались серьезные преобразования, касающиеся как организации данной сферы, ее институционального устройства, так и процессов финансирования. Сеть образовательных учреждений высшего профессионального образования (как государственных, так и негосударственных) в последние годы интенсивно росла. В настоящее время число государственных вузов достигло 655, уве-

²⁰ Образование в России. 2003. М.: Госкомстат России, 2003.

личившись по сравнению с 1991 г. на 27%, что парадоксально при кризисе бюджетного финансирования. Число негосударственных вузов превысило 400, при этом контингент студентов негосударственных вузов составил 13% общего числа российских студентов. Однако более внушительным был рост филиальной сети государственных и негосударственных вузов: число филиалов государственных вузов достигло в настоящее время 1371, негосударственных – 326.

Рост числа вузов был вызван беспрецедентным ростом учащихся высшей школы – с 1995 по 2004 г. прием студентов только в государственные вузы вырос в 1,5 раза. Это во многом обусловлено тем, что большинство граждан получение высшего образования рассматривают как социальную норму. По данным социологических исследований²¹, 89% респондентов считают, что в современной жизни необходимо иметь высшее образование. Более того, идет стремительное формирование новой социальной нормы: 20% респондентов считают, что надо иметь два высших образования, в крупных городах этот показатель доходит до 25%, в семьях специалистов – до 28%.

При этом бюджетный прием в государственные вузы рос медленно, основной прирост приема приходился на платных студентов (рис. 2). Если в 2000 г. число первокурсников, обучающихся в государственных вузах на бюджетной и платной основе, было одинаковым, то уже в 2004 г. 57% приема в государственные вузы осуществлялось на платной основе, доля бюджетного приема сократилась до 43%. Число платных студентов в общем числе студентов государственных высших учебных заведений вплотную приблизилось к половине, составив 48%. С учетом негосударственного сектора в 2004 г. в российском высшем образовании доля студентов, которые платят за свое обучение, достигла 58,9%.

²¹ См.: Анализ доступности высшего образования для социально уязвимых групп. НИСП, 2003.

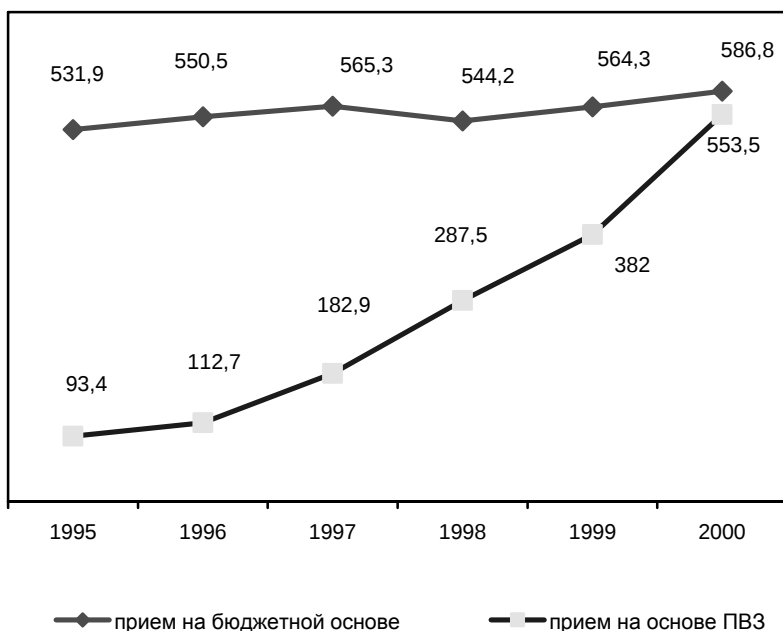


Рис. 2. Динамика приема студентов в государственные вузы на бюджетной и платной основе (тыс. чел.)

Доходы государственных вузов от платных студентов в 2003 г. составили около 1,7 млрд долл., в то время как расходы федерального бюджета на высшее образование в том же году несколько превысили 1,8 млрд долл. Таким образом, в общем объеме средств, получаемых государственными высшими учебными заведениями, внебюджетные поступления достигли 48%. В престижных вузах, которые при этом получают значительно больше бюджетных средств в расчете на 1 студента по сравнению с общей массой вузов, доля внебюджетных доходов доходит до 70%.

В некоторых высокодотационных регионах с молодым и быстро растущим населением (например, в Республике Адыгея, Дагестане, Республике Северная Осетия–Алания) рост числа студентов на 10 000 человек населения превышает аналогичный показатель по

России в целом²². Здесь система высшего профессионального образования выполняет дополнительную социальную функцию, временно снижая остроту проблемы молодежной безработицы. Однако в силу низкой территориальной мобильности населения и низкого качества полученного образования в ближайшем будущем следует ожидать серьезных проблем с трудоустройством выпускников.

Еще несколько лет тенденция роста численности студентов в сфере высшего образования сохранится, однако в дальнейшем, после того как демографический спад приведет к резкому уменьшению числа выпускников школ, начнет сокращаться общее число студентов, а вслед за этим – и сама сеть вузов.

В бюджетном финансировании российской высшей школы за последние 15 лет можно выделить три этапа. В начале 90-х гг. удельный вес расходов на высшее образование в ВВП резко упал с 0,81% ВВП в 1992 г. до 0,27% ВВП в 1998 г., с 2001 г. начался достаточно быстрый рост этого показателя, и в 2003 г. расходы федерального бюджета на высшее образование достигли 0,41% ВВП. Однако с 2002 г. восстановительный рост бюджетных расходов на высшее образование стал замедляться.

В период роста бюджетные расходы в расчете на 1 студента-бюджетника росли значительно медленнее и отставали от роста аналогичных расходов на других уровнях образовательной системы (рис. 3).

Это связано с продолжающимся ростом численности студентов тех контингентов, о которых говорилось выше. Следует также учитывать, что рост в государственных вузах общего числа студентов привел к тому, что за счет бюджетных средств в настоящее время обучается 219 студентов на 10 000 человек населения при законодательно установленной норме 170 человек (см. Закон РФ «Об образовании», ст. 40). Однако даже если бы за бюджетные средства обучались только 170 студентов на 10 000 человек населения, рациональная потребность высших учебных заведений в средствах была бы удовлетворена только примерно на 26%.

²² Образование в России. 2003. М.: Госкомстат России, 2003.

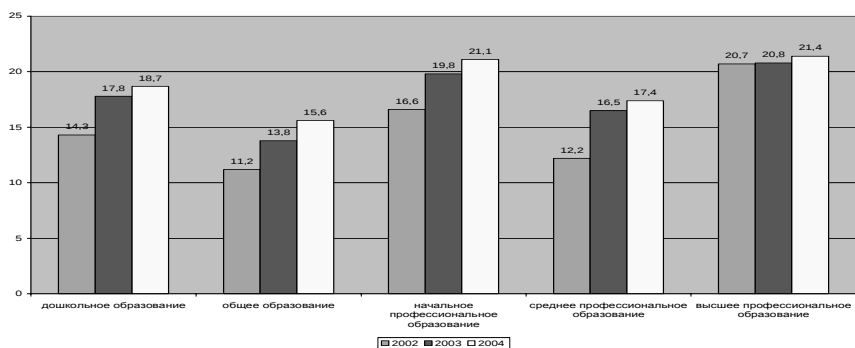


Рис. 3. Бюджетные расходы на образование в расчете на 1 обучающегося по уровням образования в 2002–2004 гг. (тыс. руб.)

Особенно ярко недостаток финансирования высшего образования проявляется в сравнении со странами ОЭСР. Так, по данным ОЭСР, в 2001 г. расходы на профессиональное образование по паритету покупательной способности на 1 студента составляли (долл.): в США – 22 тыс., в Великобритании – 9 тыс., во Франции – 7,5 тыс., в Германии – 7 тыс., в Венгрии – 6 тыс., в Польше – 4 тыс.²³ В России же, по данным Министерства образования и науки, эти расходы в 2004 г. составили 2,5 тыс. долл. в расчете на 1 студента по ППС. Таким образом, Россия по этому показателю сильно отстает не только от развитых стран, но и от стран бывшего социалистического лагеря – таких, как Венгрия или Польша.

1.2.3. Реформирование системы финансирования высшего образования

Для повышения эффективности использования бюджетных средств в условиях недостаточности бюджетного финансирования высшего образования при разработке «Стратегии развития образования» в 2000 г. было предложено использовать нормативно-подушное финансирование в форме государственных именных финансовых обязательств (далее – ГИФО). Кроме того, внедрение ГИФО должно было содействовать сокращению «теневого сектора» в образовании и соответственно снижению издержек семей по

²³ Education at Glance. OECD, 2003.

преодолению барьера «школа – вуз», а также обеспечению равенства в доступе к высшему образованию для детей из разных слоев и групп населения. Наконец, к моменту разработки «Стратегии развития образования» в Правительстве сформировалось представление о нецелесообразности наращивания бюджетного финансирования образования при сохранении его действующей модели. В этом смысле повышение эффективности использования имеющихся ресурсов через изменение механизмов финансирования рассматривалось как необходимое предварительное условие относительного увеличения бюджетных расходов на образование.

Первоначально ГИФО задумывались как способ персонафикации бюджетного финансирования, его привязки к конкретному лицу. В рамках данной идеологии повышение эффективности происходит в силу того, что потребитель начинает реально или виртуально распоряжаться определенной суммой бюджетных средств. В этом случае объем финансирования учебного заведения зависит от выбора потребителя, что стимулирует учебное заведение повышать качество услуг. Тем не менее нельзя считать, что количество студентов непосредственно отражает качество образовательных услуг. Ведь выбор учебного заведения может определяться не только качеством предоставляемых им услуг, но и целым рядом других факторов (например, территориальной близостью учебного заведения, наличием в нем знакомых студентов или преподавателей т.п.). Например, в Великобритании при внедрении ваучеров в школьном образовании выяснилось, что малообеспеченные семьи практически не пользуются правом выбора школ, так как возить детей в школы в других районах для них затруднительно.

Чтобы усилить связь финансирования по системе ГИФО с качеством вуза, было решено увязывать его не только с численностью учащихся, но и с их «качеством», которое устанавливается независимой экспертизой качества знаний. Для проведения такой экспертизы в «Стратегии развития образования» было предложено ввести в России Единый государственный экзамен для выпускников школ (далее – ЕГЭ), по результатам которого выдавать ГИФО различных категорий. Чем выше у выпускника результаты сдачи ЕГЭ, тем более высокое финансовое обеспечение имеет выдаваемое ему ГИФО. Соответственно, у высших учебных заведений (бо-

лее точно – у учебных заведений высшего и среднего профессионального образования) появляются разные стратегии формирования своего контингента, учитывающие уже не один, а два параметра: количество (численность) учащихся и их «качество», в том числе и в денежном эквиваленте. Недостатком такой системы является отсутствие непосредственного учета результатов обучения собственно в вузе. Объем бюджетного финансирования определяется уровнем знаний не выпускника, а абитуриента вуза, т.е. отражает результаты деятельности не вуза, а учреждения предыдущей ступени образования.

Кроме того, уровень государственных гарантий для студента в системе ГИФО определяется лишь результатами ЕГЭ и никак не зависит от успеваемости в вузе. С этой точки зрения, система ГИФО мало чем отличается от действующей системы. В настоящее время студент, поступивший на бюджетное место, в случае снижения учебных показателей все равно продолжает обучаться за бюджетные средства, а хорошо успевающий коммерческий студент продолжает, за редким исключением, учиться за плату. В то же время этот недостаток системы ГИФО трудно преодолеть. Ведь если бы категория ГИФО (и соответственно финансовое обеспечение ГИФО) стала зависеть от итогов сессий, это явилось бы мощным стимулом для вузов завышать оценки, независимо от качества знаний студента, что привело бы к снижению качества обучения. Изменение же категорий ГИФО по результатам независимых от вуза промежуточных аттестаций студентов возможно, но крайне затратно.

Практическая невозможность изменять категории ГИФО в процессе обучения – одна из наиболее важных причин, объясняющих, почему западные вузы не идут на дифференциацию бюджетных расходов на обучение студента, за исключением объективных различий в «фондоёмкости» образовательных программ. Другими словами, все студенты, поступившие в данный вуз на данную специальность, финансируются одинаково, если вуз является государственным. Разные государственные вузы, даже готовящие по одной специальности, нередко получают разное бюджетное финансирование в расчете на 1 студента (этот момент, например, ярко выражен во французских университетах). Поэтому студенты,

поступившие в престижные учебные заведения, получают определенный финансовый выигрыш по сравнению со студентами, которые по своим оценкам на общенациональных тестах получили более слабые результаты и учатся в менее известных университетах. Этот момент затем оказывает достаточно существенное, хотя и не абсолютное, влияние на трудоустройство и т.п. Таким образом, и в развитых странах более высокие результаты на выходе из школы во многом определяют дальнейшую образовательную карьеру индивида. Однако нет западных университетов, где студенты, обучающиеся в одной группе, финансируются государством по-разному, хотя малообеспеченные учащиеся могут дополнительно получать помощь от государства в различных формах.

Еще одним моментом, определившим появление ГИФО в связке с ЕГЭ, стала борьба с коррупцией при преодолении барьера «школа – вуз». По оценкам фонда «Индем»²⁴, в 2001 г. семьи тратили до 1 млрд долл. для того, чтобы их дети поступили в высшее учебное заведение. Около половины этих средств идет на взятки на вступительных испытаниях в вузы, остальные расходуются на оплату репетиторов, подготовительных курсов, обучения в специализированных классах базовых школ и иные неформальные платежи. Близкие оценки дали исследования Государственного университета – Высшая школа экономики, согласно которым в 2002 г. расходы домохозяйств в целом по стране на поступление в вузы составили около 0,9 млрд долл., среди которых только 560 млн были легальными²⁵.

Представляется, что разрастание «теневого» сектора, которое происходит одновременно с ростом приема на платной основе, связано с двумя основными причинами. Это:

- сверхценность получения высшего образования в современном российском обществе, побуждающая большинство родителей идти на весьма существенные расходы для того, чтобы их ребенок поступил в вуз. Высокий спрос рождает предложение как формальное (подготовительные курсы при вузах), так и неформальное (частное репетиторство, которое иногда пред-

²⁴ <http://www.anti-corr.ru/awbreport/indextxt.asp?filename=rutxt/03.xml#>

²⁵ См.: Мониторинг экономики системы образования. Информационный бюллетень 2003. № 2.

ставляет собой завуалированную форму взятки, прямые взятки за поступление, протекции и т.д.). Хотя формальное и даже неформальное предложение услуг несколько смягчает проблему нехватки бюджетных средств для нормального функционирования вуза (последнее – за счет того, что компенсирует низкую заработную плату преподавателей), оба они ведут к снижению общей эффективности использования ресурсов в системе высшего образования. Для обеспечения функционирования формальной и неформальной сетей по предложению услуг по поступлению в вуз последние вынуждены увеличивать разрыв в требованиях к подготовке выпускников школ со стороны школы и вуза и искусственно порождать ситуацию, когда школа не может справиться с указанными требованиями. Эти требования специфичны для каждого высшего учебного заведения, поэтому школьник обязательно должен прибегнуть к репетиторским услугам – формальным или неформальным;

- резкое деление контингента на бесплатных и платных студентов, которое порождает стереотип: на платные места поступают слабые, но богатые. Зачастую, чтобы выглядеть пристойно в социальном окружении, семьи затрачивают на подготовку в вуз большие средства, чем стоило бы все обучение в вузе на платной основе. Кроме того, легальные услуги репетиторов не гарантируют поступления в вуз на бюджетное место. В случае неудачи семья вынуждена либо нести полные затраты по оплате образования в течение всего срока обучения, либо смириться с неудачей, что далеко не всегда приемлемо, особенно для юношей, которых могут забрать в армию. В последнем случае для малообеспеченной семьи единственным выходом является оплата обучения в различных «псевдовузах», которые берут невысокую плату за обучение (200–300 долл. в год).

Все это приводит к существенной деформации процессов, связанных с конкурсным поступлением в вуз, и поддерживает спрос на услуги неконкурентоспособных вузов. Введение ГИФО, которое обеспечивает всем лицам, успешно сдавшим ЕГЭ, получение определенной суммы средств из бюджета, было направлено и на преодоление этих негативных тенденций. Всем лицам, сдавшим

ЕГЭ²⁶, бюджет доплачивает (больше или меньше) за получение высшего образования. Это позволяет разнообразить стратегии использования финансовых ресурсов семьи при поступлении ребенка в вуз и снизить уровень коррупции в системе высшего образования.

Эксперимент по введению Единого государственного экзамена был начат в 2001 г. на территории нескольких субъектов Российской Федерации²⁷. В 2004 г. ЕГЭ сдавали в 65 субъектах Федерации. В 2002 г. в некоторых вузах, расположенных на территории тех же регионов, начался эксперимент по переходу на финансирование высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств²⁸. В настоящее время схема ГИФО отрабатывается в 3 регионах в 6 государственных вузах.

1. Первоначальная модель ГИФО и ее последующие корректировки

По первоначальной модели ГИФО все лица, сдающие ЕГЭ, делают это одновременно, при этом они сдают не менее 5 экзаменов: 2 обязательных и 3 по выбору. Результаты ЕГЭ ранжируют (максимальный результат – 500 баллов, минимальный – 0) по следующим категориям ГИФО: А+, А, Б, В, Г, Д. ГИФО категории А+ присваивалось 5% лучших из сдавших ЕГЭ, А – 15%, Б – 35%, В – 20%, Г – 15%. В отношении категорий Г и Д – лиц, которые не сдавали или не сдали ЕГЭ, т.е. 25% выпускников – государство не берет на себя обязательств по финансовой поддержке их дальнейшего обучения. Однако процент выпускников, которые оказывались без финансовой поддержки государства, был признан неприемлемым по социальным причинам и уменьшен до 10–15%. Кроме

²⁶ ЕГЭ в скором времени в обязательном порядке будут сдавать выпускники ПТУ. Его также должны будут сдавать те, кто хочет поступить в вуз, но по окончании школы ЕГЭ не сдавал (например, граждане, окончившие школу до введения ЕГЭ и отслужившие в армии).

²⁷ См. Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2001 г. № 119 «Об организации эксперимента по введению Единого государственного экзамена».

²⁸ См. Постановление Правительства РФ от 14 января 2002 г. № 6 «О проведении в 2002–2003 гг. эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств».

того, была введена категория A++, к которой были отнесены победители международных и всероссийских олимпиад, а также лица, получившие на ЕГЭ 100 баллов по какому-то из предметов (в настоящее время контрольно-измерительные материалы готовятся таким образом, что 100 баллов из 100 могут получить не более 3 человек из 1000). Фактически выделялся очень узкий круг лиц, которые получали возможность поступить в любой вуз и одновременно имели крайне солидную финансовую поддержку от государства. При этом первоначально считалось, что присвоение категорий от A+ до Г не зависит от конкретных итогов ЕГЭ (от полученной суммы баллов), а определяется только как процент от общей численности лиц, сдавших ЕГЭ.

Также изначально предполагалось, что вузы (ссузы) сами устанавливают цены обучения по каждому направлению и специальности подготовки. Соответственно, при поступлении в один и тот же вуз те абитуриенты, у которых были высокие оценки и категория ГИФО, должны были доплачивать мало или совсем не доплачивать, а те, у кого были низкие баллы и низкая категория ГИФО, должны были доплачивать больше. Однако оппонентами ГИФО был выдвинут аргумент, что это существенно снизит уровень бесплатности в получении высшего (среднего) профессионального образования, что неприемлемо по социальным причинам. Поэтому было решено сохранить в силе норму Закона «Об образовании» об обязанности государственных вузов обучать не менее 50% студентов бесплатно. Это означало, что каждый вуз принимает не менее 50% лучших по рейтингу абитуриентов на обучение «только за ГИФО» без всякой доплаты со стороны студентов.

Таким образом, эта схема отличалась от существующей ситуации тем, что среди остальных 50% часть получает определенные, пусть и небольшие, средства от государства на оплату своего обучения в вузе. Как видно из *рис. 4*, как в ныне действующей, так и в проектируемой системе (апробированной в эксперименте 2002–2004 гг.) платные студенты частично оплачивают обучение тех, кто учится на бюджетных местах.

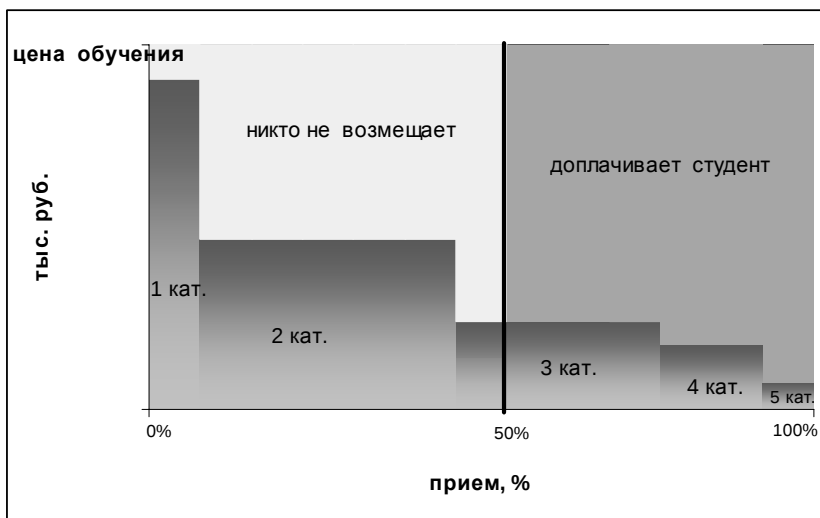


Рис. 4. Финансирование вузов на основе ГИФО

Как отмечалось выше, в первоначальной идее ГИФО такого не было – доплачивали все: одни по результатам ЕГЭ доплачивали меньше или совсем ничего, а другие больше или даже платили полностью в случае, если очень плохо сдали ЕГЭ, но каждый платил (доплачивал) исключительно за свое образование. Однако положительной стороной отказа от первоначальной теоретической схемы ГИФО стало то, что модель ГИФО приобрела явно стимулирующий характер. Если бы все доплачивали до установленной вузом цены обучения, учебному заведению в финансовом отношении было бы безразлично, кого принимать. В результате данная схема как стимулирующий механизм борьбы за лучшего абитуриента, который принесет больше денег, не работала бы, поскольку и лучшие и худшие абитуриенты приносили одну и ту же сумму, рав-

ную заявленной вузом цене обучения²⁹. При переходе же к схеме, когда в некоторых случаях разница между ценой обучения и стоимостью категорий ГИФО не возмещается, а фактически вуз перераспределяет средства, полученные от платных студентов, в пользу бесплатных, стимулирующая роль ГИФО начинает проявляться достаточно заметно, поскольку прием слабых абитуриентов на места для лучших абитуриентов будет ощутимо влиять на финансовый результат. Причем есть риск не покрыть эти финансовые потери, поднимая цену, поскольку слишком высокая цена обучения при ограниченном платежеспособном спросе населения может оттолкнуть потенциальных потребителей, заставляя их отдать предпочтение другим вузам. Таким образом, вузу становится выгодно привлечение именно лучших абитуриентов из возможных претендентов на обучение в данном вузе.

2. Расчет категорий ГИФО

Расчет стоимости (финансового наполнения) категорий ГИФО производился на основе таких параметров, как бюджет высшего образования, доля бюджетных расходов, распределяемых по ГИФО, шкала ГИФО, распределение по типам ГИФО лиц, принятых в вузы.

При подготовке модели ГИФО предполагалось, что *все расходы* бюджета высшего образования на текущий год будут распределяться по ГИФО. Однако затем возникли изъятия из данной схемы.

В период подготовки предложений по внедрению ГИФО (2001 г.) структура бюджета высшего образования (по Минобразованию России) имела следующий вид (*рис. 5*).

Первым из распределения на основе ГИФО был изъят стипендиальный фонд со следующей аргументацией: поскольку осуществляется переход на новую систему стипендиального обеспечения студентов, в рамках которой происходит деление стипендий на академические (за успехи в учебе) и социальные (связанные с материальным положением семьи студента), то распределять стипендиальный фонд на основе ГИФО – т.е. в конечном итоге пропорционально численности студентов – нецелесообразно.

²⁹ Ситуацию, когда стоимость чьего-то ГИФО превосходила заявленную цену обучения, можно не рассматривать, такие случаи будут достаточно редкими.

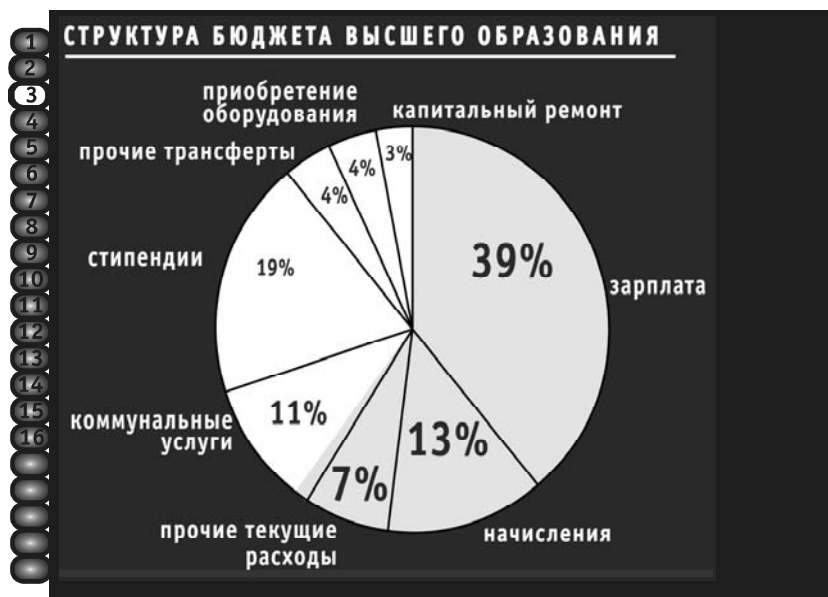


Рис. 5. Структура бюджета высшего образования

Данный аргумент не выдерживал серьезной критики, поскольку и при переходе к новой стипендиальной системе доля выделяемого вузу стипендиального фонда определялась в зависимости от численности студентов, обучающихся на бюджетных местах, а затем полученный объем стипендиальных средств должен был делиться решением Ученого совета вуза на две части: для выплат академических и социальных стипендий. Теоретически один и тот же студент может получать одновременно две стипендии: академическую и социальную. Точно так же при распределении на основе ГИФО из общей суммы полученных по ГИФО бюджетных средств можно было вычленить долю стипендиального фонда и далее соответствующим решением Ученого совета делить ее на академическую и социальную части. Серьезным был другой вопрос: получают ли стипендию (и в каком размере) те студенты, которые не попали в число 50% лучших, обучающихся без доплаты? Ведь если в расчете стипендиального фонда учитываются все средства, полученные вузом по ГИФО, то и на студентов, доплачива-

вающих за свое обучение сверх стоимости ГИФО, должно частично распространяться стипендиальное обеспечение. Поскольку было не совсем ясно, как это делать, во избежание сложностей стипендиальный фонд был выведен из распределения по системе ГИФО.

Второе изъятие касалось расходов на оборудование. Здесь аргументация была следующей. Во-первых, в бюджете расходы на оборудование составляют крайне небольшую часть, а покупать вузам нередко приходится дорогостоящее оборудование, поэтому данный ресурс надо концентрировать, а не распылять, как это произойдет в случае распределения на основе ГИФО. Во-вторых, введение коэффициентов «фондоёмкости» по типам вузов затруднено тем, что в последние годы многие технические вузы открыли у себя экономические и управленческие специальности. Аналогичная аргументация приводилась и по бюджетным средствам, идущим на капитальный ремонт зданий и сооружений. Соответственно, и эти средства были выведены из состава ГИФО. Далее из ГИФО были выведены средства по статье «Трансферты населению», как слабо связанные с численностью студентов.

Расчеты велись по трем вариантам, когда на основе ГИФО распределялись:

- заработная плата с ЕСН, прочие текущие расходы и оплата коммунальных услуг (70% бюджета высшего образования);
- заработная плата с ЕСН и прочие текущие расходы (примерно 60% бюджета);
- заработная плата с ЕСН (около 52% бюджета).

В конечном счете, Минобразование России и Минфин России остановились на втором варианте. Таким образом, последнее изъятие касалось оплаты коммунальных услуг, которые в тот период времени в бюджете высшего образования составляли 11%. Был сделан вывод: эти расходы нельзя распределять на основе ГИФО, так как здания учебных заведений распределялись между вузами в то время, когда первоочередное внимание уделялось подготовке по техническим специальностям, и эти здания необходимо освещать и отапливать, несмотря на то, что сейчас эти вузы менее модны, и туда пойдут обучаться студенты с ГИФО более низких категорий. Может показаться, что проблема выбора доли бюджета высшего образования, распределяемого на основе ГИФО, не име-

ет никакого отношения к доступности высшего образования. Однако это не так. Чем большая доля средств бюджета распределяется на основе ГИФО, тем большее при прочих равных значение будет иметь стоимость (финансовое наполнение) каждой категории ГИФО. В этом случае отношение стоимости конкретной категории ГИФО к цене обучения выше, и это более сильно отражается на поведении потребителей.

Например, при распределении на основе ГИФО 70% бюджета высшего образования, т.е. с учетом оплаты коммунальных услуг, значения категорий ГИФО варьировали бы в границах от 21,9 до 3,1 тыс. руб. На практике в ходе эксперимента 2002 г. на основе ГИФО распределялось 59% бюджета ВО, что обусловило следующие стоимости категорий ГИФО³⁰ (табл. 11).

Таблица 11

Стоимость категорий ГИФО в эксперименте 2002 г.

Категория ГИФО	Величина ГИФО, руб.
1	14500
2	7500
3	3900
4	2800
5	1200
Без категории	0

При цене обучения 18–19 тыс. руб. в год (типичная цена для провинциальных вузов) получается, что доля 3-й категории, установленной в эксперименте, составляет 21,7%, а в модели, где по ГИФО распределялась и оплата коммунальных услуг, – более 34%. Понятно, что во втором случае, с одной стороны, поведение потребителя будет оказывать большее воздействие на вузы, а с другой – потребитель из менее обеспеченной семьи сможет более активно выбирать вуз и специальность обучения.

Рассмотрим теперь другие параметры модели ГИФО, влияющие на расчет их стоимости, а следовательно, косвенно на доступность высшего образования для различных слоев и групп насе-

³⁰ Примерное соответствие 1–5-й категорий ГИФО и тех обозначений ГИФО, которые вводились ранее: 1-я категория ГИФО – это скорее А+, а не А++, 2-я – А, 3-я – Б, 4-я – В, 5-я – Г (но финансово обеспеченная), а без категории – Д (но с правом поступать в вузы).

ния. Для количественного описания модели ГИФО и анализа последствий перехода на новую систему финансирования на основе ГИФО (оставляя за рамками собственно расчет величины ГИФО) необходимо сделать предположения о:

- распределении результатов всех лиц, сдавших ЕГЭ, по категориям ГИФО, т.е. соотношении результатов ЕГЭ и категорий ГИФО;
- соотношении ГИФО различных категорий между собой. От этого зависит конечная величина (стоимость) ГИФО каждой категории. Шкала ГИФО зависит от приоритетов образовательной политики в каждый момент времени и, в принципе, может меняться по годам;
- доле поступающих в вузы лиц, которые получили различные категории ГИФО (предполагается, что чем выше полученная категория ГИФО, тем большая доля лиц, ее имеющих, поступает в вузы);
- распределении по типам вузов («сильные», «средние» и «слабые») лиц, имеющих разные категории ГИФО.

Распределение лиц, сдавших ЕГЭ, по категориям ГИФО

Распределение по категориям ГИФО должно отражать реальную успеваемость выпускников школы или учебных заведений начального профессионального образования, а также знания тех граждан, которые окончили школу или другое учебное заведение, дающее полное среднее образование, в предыдущие годы и пожелали в данном году сдать Единый государственный экзамен, чтобы продолжить обучение в вузе. Так как в модели предполагалось ввести 5 категорий ГИФО, где категория А+ соответствует наилучшим результатам по ЕГЭ, а Г – наихудшим, то представлялось обоснованным предположить, что доля лиц, получивших категории А+ и Г, в общей численности всех сдававших ЕГЭ, должна коррелировать, с одной стороны, с долей медалистов и, с другой – «двоечников», оканчивающих среднюю школу. По статистике, доля золотых и серебряных медалистов в среднем по стране составляет около 3%. Единый экзамен, проведенный в 2001–2002 гг., показал, что доля тех, кто слабо сдает ЕГЭ или не может его сдать, приближается к 20%. Эти оценки позволили до некоторой степени обосновать сделанные в модели ГИФО предположения о распределе-

нии лиц, сдавших ЕГЭ, по категориям ГИФО. В связи с этим были рассмотрены два возможных варианта распределения по категориям ГИФО лиц, сдавших ЕГЭ, – «жесткий» и «мягкий». «Жесткий» вариант предполагал очень небольшую долю получивших А+ среди лиц, сдавших ЕГЭ, – 3%, вторую категорию А должно было получить также всего 10% тех, кто будет сдавать ЕГЭ.

«Мягкая» модель предполагала больший удельный вес получивших высокие категории А+ и А (А+ – 5% и А – 15%), зато категории Б и Г вместе составляют 80% от всех сдавших ЕГЭ, а в «жесткой» модели – 87%. В эксперименте 2002 г. была использована «жесткая» модель, но реально доля лиц, получивших 1-ю категорию ГИФО, превысила 8%, что было ближе к «мягкой» модели.

Распределение категорий ГИФО в каждой из указанных моделей приводится в табл. 12.

Таблица 12

Распределение лиц, сдавших ЕГЭ, по категориям ГИФО

Категория ГИФО	«Жесткая» модель, % от лиц, сдавших ЕГЭ	«Мягкая» модель, % от лиц, сдавших ЕГЭ
А ⁺	3	5
А	10	15
Б	40	35
В	30	25
Г	17	20

Следующий важный параметр модели ГИФО, который определял конечную стоимость их различных категорий, – расчетная шкала, которая должна задавать соотношение между финансовыми наполнениями ГИФО различных категорий. Рассматривались две шкалы – радикальная и умеренная, параметры которых приведены в табл. 13.

Таблица 13

Соотношение стоимостей ГИФО различных категорий

Категория ГИФО	Радикальная шкала	Умеренная шкала
А ⁺	3,5	2,5
А	2	2
Б	1	1
В	0,5	0,8
Г	0	0

Радикальная шкала давала преимущество наиболее способным молодым людям среди всех, кто сдал ЕГЭ. Ее применение при прочих равных условиях отвечает стремлению государства сделать более доступным для самых талантливых (исходя из результатов ЕГЭ) образование в престижных вузах, пользующихся повышенным спросом. Умеренная шкала до некоторой степени должна выравнивать стоимость ГИФО по категориям. Ее использование предполагает более равномерное распределение средств по ГИФО, когда в условиях ограниченных финансовых ресурсов государство стремится обеспечить хотя бы минимальный уровень поддержки по отношению к большому числу студентов.

Распределение лиц, поступивших в вузы, по категориям ГИФО

Принятие индивидуальное решение о поступлении (или непоступлении) в вуз во многом зависит от полученной категории ГИФО. Если категория ГИФО низкая, это может побудить выпускника отложить поступление на год и повторить попытку сдать ЕГЭ еще раз, чтобы улучшить результат, или отказаться от получения высшего образования в пользу, например, среднего специального. Поскольку не все из сдавших ЕГЭ идут в вузы, структура приема в вузы по категориям ГИФО не совпадает со структурой распределения по категориям ГИФО лиц, сдавших ЕГЭ.

В представленной модели расчет структуры принятых в вузы по категориям ГИФО строился исходя из предположения, что доля тех, кто после сдачи ЕГЭ решает поступать в вузы, составляет 75% (в городах эта цифра выше). Логично предположить, что все лица, получившие ГИФО категории A+ и A, принимают решение о поступлении в вузы. Самой многочисленной является группа лиц, которые по результатам ЕГЭ получили категорию Б. Среди них доля тех, кто пойдет в вузы, предположительно составляет 90% (часть данных лиц не станет поступать в силу финансовых ограничений или желания пересдать ЕГЭ в дальнейшем). Доля поступающих в вузы с категорией В будет также достаточно высокой – 70%. Самый низкий процент поступающих – 30% – будет среди категории Г, поскольку получившие эту категорию показали самые слабые результаты при сдаче ЕГЭ, уровень их знаний в целом не соответствует требованиям, предъявляемым к поступающим в вузы. Кроме того, они по идеологии ГИФО не получают никакого финансово-

го обеспечения для своего дальнейшего обучения в вузе со стороны бюджета.

Исходя из принятых предположений относительно распределения лиц, сдавших ЕГЭ, по категориям ГИФО и доли идущих в вузы, можно определить структуру приема в вузы по категориям ГИФО для «мягкой» и «жесткой» моделей (табл. 14).

Таблица 14

Структура приема в вузы по категориям ГИФО в зависимости от принятой («мягкой» или «жесткой») модели

Категория ГИФО	«Мягкая» модель. Структура приема в вузы по категориям ГИФО, %	«Жесткая» модель. Структура приема в вузы по категориям ГИФО, %
A ⁺	6,7	4,0
A	20,0	13,3
Б	42,0	48,0
В	23,3	28,0
Г	8,0	6,7
	100	100

Как видно из табл. 14, структура приема, соответствующая «мягкой» модели, смещена к более высоким категориям ГИФО. Так, на тех, кто имеет категории A⁺ и A, приходится более 1/4 всего приема. При «жесткой» модели на эти категории приема приходится чуть более 17%, зато больше представлены категории Б и В. Удельный вес категории Г в «мягкой» модели выше (8%), при «жесткой» модели он равен 6,7%. Таким образом, меняя между собой модели («мягкую» и «жесткую») в различные периоды времени, можно с помощью инструмента ГИФО достаточно эффективно влиять на доступность высшего образования для различных слоев населения. Особое значение это будет иметь при росте бюджета высшего образования и увеличении числа статей бюджета, распределяемого на основе ГИФО, поскольку обеспечит определенную гибкость в проведении образовательной политики.

Распределение по типам вузов лиц, сдавших ЕГЭ

Рассмотрим теперь, как механизм ГИФО повлияет на положение «сильных», «средних» и «слабых» вузов, а точнее, на «выживание» в новых условиях престижных и немодных специальностей и соответственно на доступ к ним. Все вузы можно разделить на три

большие группы: «сильные», которые предлагают престижные программы обучения и высокое качество обучения, «средние» (большинство вузов), «слабые» (характеризуются устаревшими программами и достаточно низким качеством обучения). Предполагается, что в «сильных» вузах обучается примерно 10% студентов России, в «средних» – 60%, в «слабых» – примерно 30% студентов.

Логично предположить, что большинство абитуриентов с категорией А⁺ будет поступать в «сильные» вузы. В «слабых» же вузах останется минимальная часть лучших, только те, кто в силу каких-то причин идет учиться в ближайший по месторасположению вуз, который может оказаться «слабым». Абитуриенты с категорией Г, скорее всего, равномерно распределятся по всем вузам, так как они склонны продолжать учебу только в том случае, если семья способна полностью финансировать обучение. Вместе с тем возможен вариант, когда те, кто получил категорию Г, в основном сосредотачиваются в «слабых» вузах с низкой стоимостью обучения.

Структура приема на 1-й курс в различные типы вузов по категориям ГИФО представлена в табл. 15.

Таблица 15

**Структура приема различных типов вузов по категориям ГИФО
для «мягкой» и «жесткой» моделей**

Категория ГИФО	«Сильные» вузы, % от приема	«Средние» вузы, % от приема	«Слабые» вузы, % от приема
«Мягкая» модель			
A ⁺	50	2,6	0,3
A	25	28,3	1,7
B	12	35,0	66,0
B	8	25,0	25,1
Г	5	9,1	6,9
«Жесткая» модель			
A ⁺	30	1,5	0,3
A	40	14,7	1,7
B	20	45	63,3
B	8	30	30,7
Г	2	9	4,0

На примере приема 2000 г. можно отметить, что при «мягкой» модели доля лиц с категорией А⁺ среди принятых в «сильные» вузы составляет примерно 50%. Это означает, что в зависимости от

структуры мест в вузе все студенты с категорией ГИФО А+, в принципе, могут попасть в число обучающихся только за бюджетные средства, распределяемые на основе ГИФО. Для «жесткой» модели в том же примере распределение первокурсников с разными категориями ГИФО показывает, что в «сильных» вузах доля студентов с ГИФО категории А+ составляет 30%. Тогда возможна ситуация, что в «сильном» вузе часть принятых только за бюджетные средства, распределяемые на основе ГИФО, будет обладать категорией А, а в вузе с меньшим конкурсом контингент приема только за ГИФО будет формироваться в основном из категории Б.

3. Дальнейшие отклонения от первоначальной модели ГИФО

В ходе эксперимента 2002 г. произошли дальнейшие отклонения от первоначальной модели ГИФО, обусловленные конкретными условиями проведения эксперимента. Уже в начале эксперимента было ясно, что имеющейся информации недостаточно для серьезных оценок. В участвовавших в эксперименте по ЕГЭ в 2001 г. регионах в значимых размерах сдавался только один экзамен – математика. Экзамен по русскому языку был значительно более ограниченным, все остальные предметы захватывали незначительный контингент из общей численности выпускников школ. Число вузов в каждом регионе, и так не очень большое, было ограничено только вузами Минобразования. При этом каждый из вузов достаточно специфичен и имеет собственный контингент, поэтому прием на многие факультеты мало зависел от вуза или от полученных выпускниками школ результатов ЕГЭ (и соответственно категорий ГИФО). Эти моменты во многом ограничивали конкуренцию между вузами. Кроме того, сказалась еще недостаточно отработанная модель ЕГЭ (например, на ЕГЭ в регионе сдавалось 4 предмета, а вузы принимали по значительно более широкому кругу дисциплин, по литературе и иностранным языкам не было разработано контрольно-измерительных материалов, что делало проведение экзамена по этим предметам в формате ЕГЭ крайне затруднительным, на одинаковые специальности в разные вузы надо было сдавать разные предметы). Но главное заключалось в том, что сдача ЕГЭ (или экзаменов в формате ЕГЭ) проходила не одномоментно, а тремя волнами. Выпускники школ

сдавали экзамен в мае, но только по выбранным регионами предметам, остальные предметы – в формате ЕГЭ в случае, если соответствующие контрольно-измерительные материалы были разработаны, и фактически в произвольной форме в остальных случаях – сдавались в июле.

В августе проходила третья волна экзаменов для тех, кто поступал на заочное отделение. Очевидно, что часть лиц, сдававших экзамены во второй и третьей волнах, попадали в неравное положение с выпускниками школ: их не готовили к сдаче экзаменов в формате ЕГЭ, поэтому региональные государственные экзаменационные комиссии (РГЭК) вольно или невольно ослабляли требования к указанным абитуриентам. Результаты экзаменов завышались при сдаче литературы и других филологических предметов, а также по творческим специальностям. Наличие нескольких волн сдачи ЕГЭ порождало специфические стратегии абитуриентов, когда в первой волне сдавался непрофильный для специальности, на которую стремился поступать абитуриент, предмет, а во второй – профильный, поскольку сдача в этом случае была более легкой, и т.п.

Здесь надо остановиться еще на нескольких отклонениях от первоначальной модели ГИФО. Прежде всего, при определении категории ГИФО стали учитываться не все результаты сдачи ЕГЭ, а результаты сдачи только профильных для данной специальности предметов (в первоначальной модели предполагалось, что сдается не менее 5 экзаменов по ЕГЭ и все полученные баллы учитываются при определении категории ГИФО). При этом при подаче документов в разные вузы у абитуриента оказывались разные категории ГИФО. Это было связано со вторым, и главным, отклонением от идеологии ГИФО – от процентного, а не абсолютного по баллам установления соответствия результатов ЕГЭ и категорий ГИФО, чтобы избежать завышения оценок и связанной с этим коррупции. Однако по требованию Минфина России были установлены четкие интервалы (в баллах) результатов, полученных на ЕГЭ, которым соответствовали определенные категории ГИФО. Поскольку сдаваться могло разное число предметов, была разработана специальная процедура определения приведенной суммы баллов. Например, если выпускник школы сдавал 3 экзамена, то складывались баллы, полученные на каждом, и сумма делилась на 3.

Если абитуриент сдавал 4 предмета, то складывались баллы только по тем 3 или 4 предметам, которые были профильными в данном вузе по данной специальности. Потом сумма делилась на 3 или 4. Категории ГИФО, соответствующие приведенным суммам баллов, могли быть, как уже отмечалось, разными. В эксперименте 2002 г. были установлены следующие интервалы приведенных сумм баллов, соответствующие объявленным категориям ГИФО (табл. 16).

Таблица 16

Соответствие приведенных сумм баллов категориям ГИФО

Баллы ЕГЭ	Категория ГИФО
80,1 – 100	1
68,1 – 80,0	2
53,1 – 68,0	3
42,1 – 53,0	4
35,1 – 42,0	5
0 – 35	Без категории

В этих условиях у одних агентов образовательного рынка возникают стимулы завышать оценки на ЕГЭ, а у других – поступать на ту специальность, которая дает более высокую категорию ГИФО. И, что хуже всего, в масштабе даже одного региона появляется реальная опасность не «вписаться» в бюджет (это и произошло в эксперименте 2002 г., правда, был еще ряд причин, этому способствующих).

Еще одним искажением модели ГИФО был учет всех законодательно установленных льгот для отдельных категорий абитуриентов (детей-сирот, инвалидов и т.п.) при поступлении в вузы. Особое место в этом ряду имеет так называемый «целевой прием», т.е. набор по заказу регионов и муниципалитетов на бюджетные места особого контингента для последующей работы в бюджетной сфере (сельский учитель, врач, агротехник и пр.). При модельных расчетах льготники и лица, поступающие по целевому приему, должны были составить в приеме не более 4%. В эксперименте 2002 г. эта доля оказалась существенно выше.

И здесь в полный рост встала проблема государственного (или социального) заказа на подготовку кадров с высшим образованием. С самого начала было понятно, что поступающие по целевому приему будут иметь, как правило, более низкие баллы на ЕГЭ и со-

ответственно более низкие категории ГИФО. Чтобы не ухудшать финансовое положение вузов, которые традиционно осуществляли целевой прием (это было особенно важно для педвузов), было принято решение повышать поступающим по целевому приему категорию ГИФО до 2-й (если по результатам ЕГЭ была получена более низкая категория). При этом было заключено неформальное соглашение, чтобы участвующие в эксперименте вузы оставили целевой прием на уровне предыдущего года (т.е. не повышали его). Это соглашение было нарушено всеми вузами – участниками эксперимента, за исключением одного, что привело к значительному росту бюджетных расходов по сравнению с плановым уровнем.

Причем целевой набор не решает проблемы обеспеченности кадрами по непрестижным специальностям в бюджетном секторе, так как обязанность выпускников, принятых в рамках целевого набора, отработать затраченные на их обучение средства, юридически не закреплена. Но даже если бы такая обязанность существовала, практика целевого приема порождала бы негативный отбор. В результате в сельскую школу может вернуться такой учитель, которому лучше не доверять учение детей. Очевидно, что источниками проблемы дефицита кадров в бюджетном секторе являются низкая заработная плата и условия жизни на селе, не отвечающие в большинстве случаев потребностям современной молодежи. Искусственным приемом в вузы этой категории абитуриентов данную проблему решить нельзя. Эксперимент по ГИФО выявил это достаточно наглядно.

Таким образом, результаты первых лет проведения эксперимента показывают, что еще не до конца отработанная технология ЕГЭ приводит к тому, что регионы и вузы, заинтересованные в получении от государства ГИФО более высоких категорий, имеют возможность влиять на результаты ЕГЭ в нужную сторону (в том числе и коррупционными методами). Это приводит к незапланированному росту бюджетных расходов. Так, если, по предварительным расчетам, 2-ю категорию ГИФО должны были получить не более 9% лиц, сдавших Единый экзамен, то на практике эту категорию ГИФО имели 46% зачисленных на 1-й курс студентов.

1.2.4. Выводы

В сфере образования сложилась достаточно сложная ситуация, характеризующаяся рядом трудноразрешимых проблем. В их числе:

- рост численности студенческих контингентов в высшем образовании, несмотря на демографический спад (с 1995 по 2004 г. прием студентов только в государственные вузы вырос в 1,5 раза), обостряющий проблему недостатка бюджетного финансирования и вызывающий рост платности в высшем образовании (в 2003 г. доля платных студентов в общей их численности составляла 46%);
- резкая дифференциация условий предоставления образовательных услуг в общем (школьном) образовании как между регионами, так и внутри одного региона;
- недостаточность бюджетной сети в дошкольном образовании в сочетании с резкой дифференциацией условий функционирования составляющих ее учреждений, что не позволяет обеспечить адаптацию значительной части детей к условиям начальной школы и соответственно позитивно повлиять на качество образования;
- несоответствие содержания и технологий образования требованиям современного общества и экономики;
- устаревшая материально-техническая база в начальном и среднем профессиональном образовании, вследствие чего выпускники не приспособлены к работе на современном оборудовании;
- дефицит преподавательских и управленческих кадров необходимой квалификации;
- несоответствие действующих механизмов государственного управления задаче создания благоприятных условий для развития системы образования.

Для повышения эффективности использования бюджетных средств в условиях недостаточности бюджетного финансирования высшего образования в начале 2000 г. была принята концепция перехода к нормативно-подушевому финансированию высшего образования в форме ГИФО. Концепция предполагала, что бюджетное финансирование должно следовать за абитуриентами, т.е. объем финансирования вуза должен зависеть от выбора потреби-

теля, что предполагало стимулирование повышения качества образовательных услуг. Внедрение ГИФО было увязано с экспериментом по переходу к Единому государственному экзамену (ЕГЭ) для выпускников. Финансовое наполнение ГИФО, выдаваемых выпускникам для оплаты их обучения в вузе, зависело от результатов сдачи ЕГЭ.

Однако в первоначальном виде концепцию реализовать не удалось. В ходе проведенного в 2002–2003 гг. эксперимента по внедрению ГИФО в концепцию были внесены следующие изменения, снизившие ее эффективность.

- Первоначально предполагалось, что вузы сами устанавливают цену обучения и в случае, если стоимость ГИФО ее не покрывает, студенты доплачивают за свое обучение в вузе (в большей или меньшей степени – в зависимости от категории ГИФО). Однако на практике была закреплена обязанность вузов обучать не менее половины студентов только за счет ГИФО без какой-либо доплаты со стороны последних. Это приводит к тому, что студенты, обучающиеся на платной основе, частично оплачивают обучение бесплатных студентов. В то же время это создает для вузов стимул принимать на бюджетные места действительно сильных абитуриентов, поскольку прием на эти места слабых абитуриентов будет ощутимо влиять на финансовый результат.
- Изначально предполагалось, что ГИФО распределяются по категориям в зависимости не от суммы набранных каждым выпускником баллов, а от заранее определенного процентного соотношения ГИФО разных категорий. Так, ГИФО высшей категории должны были присваиваться 5% лучших из сдавших ЕГЭ, 2-й – следующим 15%, 3-й – следующим 35%, 4-й – следующим 20%, 5-й – следующим 15%. Однако на практике категории ГИФО были привязаны к сумме баллов, набранной каждым выпускником, что привело к завышению оценок на ЕГЭ и связанной с этим коррупции.
- Изначально предполагалось, что по системе ГИФО будет распределяться большая часть бюджета высшего образования. Однако в результате по системе ГИФО решено было распределять только 60% бюджета высшего образования (заработную

плату с ЕСН и прочие текущие расходы). Между тем чем большая доля средств бюджета высшего образования распределяется на основе ГИФО, тем больше при прочих равных будет стоимость (финансовое наполнение) каждой категории ГИФО. Например, при распределении на основе ГИФО 70% бюджета высшего образования значения категорий ГИФО варьировали бы от 21,9 до 3,1 тыс. руб. На практике в ходе эксперимента 2002 г. стоимость категорий ГИФО варьировала от 14,5 до 1,2 тыс. руб. При средней для провинциальных вузов цене обучения 18–19 тыс. руб. в год стоимость 3-й категории ГИФО составляет лишь 21,7% цены обучения. Понятно, что в этом случае поведение потребителя будет оказывать меньшее воздействие на вузы, с одной стороны, а с другой – потребитель из менее обеспеченной семьи имеет меньше возможностей для выбора вуза и специальности обучения.

- Еще одним искажением модели ГИФО был учет всех законодательно установленных льгот для отдельных категорий абитуриентов (детей-сирот, инвалидов и т.п.) при поступлении в вузы. Особое место в этом ряду имеет так называемый «целевой прием», т.е. набор по заказу регионов и муниципалитетов на бюджетные места особого контингента для последующей работы в бюджетной сфере (сельский учитель, врач, агротехник и пр.). При модельных расчетах льготники и лица, поступающие по целевому приему, должны были составить в приеме не более 4%. В эксперименте 2002 г. эта доля оказалась существенно выше.

Это связано с тем, что поступающие по целевому приему имели более низкие баллы на ЕГЭ и соответственно более низкие категории ГИФО. Чтобы не ухудшать финансовое положение вузов, которые традиционно осуществляли целевой прием, было принято решение повышать поступающим по целевому приему категорию ГИФО до 2-й. В результате участвующие в эксперименте вузы увеличили целевой прием, что привело к значительному росту бюджетных расходов по сравнению с плановым уровнем.

В то же время целевой набор не решает проблемы обеспеченности кадрами по непрестижным специальностям в бюджетном секторе, так как обязанность выпускников, принятых в рамках це-

левого набора, отработать затраченные на их обучение средства, юридически не закреплена. Но даже если бы такая обязанность существовала, практика целевого приема порождала негативный отбор. В результате в сельскую школу может вернуться учитель, которому лучше не доверять учение детей. Очевидно, что источниками проблемы дефицита кадров в бюджетном секторе являются низкая заработная плата и условия жизни на селе, не отвечающие в большинстве случаев потребностям современной молодежи. Искусственным приемом в вузы этой категории абитуриентов данную проблему решить нельзя.

Таким образом, результаты первых лет проведения эксперимента показывают, что еще не до конца отработанная технология ЕГЭ приводит к тому, что регионы и вузы, будучи заинтересованы в получении от государства ГИФО более высоких категорий, могут влиять на результаты ЕГЭ в нужную сторону (в том числе и коррупционными методами). Это приводит к незапланированному росту бюджетных расходов. Так, если, по предварительным расчетам, 2-ю категорию ГИФО должны были получить не более 9% лиц, сдавших Единый экзамен, то на практике эту категорию ГИФО имели 46% зачисленных на 1-й курс студентов.

1.3. Наука

1.3.1. Сеть учреждений науки

Организационная структура российской науки характеризуется традиционным разделением ее на сектора – государственный, включая организации государственных академий, предпринимательский и сектор высшего образования.

Около 40% организаций являются бюджетными учреждениями и финансируются по смете. Кроме того, в настоящее время 70% организаций научно-технической сферы все еще находятся в государственной собственности, а финансирование из государственного бюджета составляет почти 58% суммарных внутренних затрат на исследования и разработки. Таким образом, в сфере науки вопрос эффективного расходования бюджетных средств касается не только бюджетных учреждений, но и предприятий иных организационно-правовых форм, и в первую очередь ФГУПов.

В государственном секторе научных организаций центральное место занимают академические научные организации, подведомственные 6 государственным академиям, самой крупной из которых является Российская академия наук (РАН). Они фактически составляют основу действующей сети, являясь преимущественно бюджетными учреждениями. Вузовский сектор также в основном является государственным, поскольку в частных вузах научная база практически отсутствует. Отраслевой (предпринимательский) сектор представлен преимущественно государственными унитарными предприятиями. При этом государство сохранило контроль над 2/3 приватизированных научных организаций. Все 3 сектора науки не взаимодействуют, а противостоят друг другу в борьбе за государственное финансирование, в результате чего научные исследования отделены от образования, поисковые и прикладные исследования имеют низкий потенциал коммерциализации.

В Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ основным является понятие «научная организация». При этом нет однозначного определения того, в каких организационно-правовых формах данные организации могут функционировать, а также нет ограничений на выбор организационно-правовой формы.

Однако в существующей в настоящее время системе статистического учета научной деятельности применяются термины и понятия, отличные от тех, которые используются в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике». Объектом статистического наблюдения, которое может дать представление о структуре сети научных учреждений, являются не научные организации в целом, а только те из них, которые выполняют исследования и разработки (ИР). Таким образом, рамки государственной статистики науки уже границ науки, заданных федеральным законом.

Основными в структуре научных организаций являются научно-исследовательские институты, число которых выросло после распада СССР в основном за счет повышения статуса структурных подразделений уже существующих (как правило, бюджетных) научно-исследовательских учреждений.

Таблица 17

**Число и состав организаций, выполняющих
научные исследования и разработки
(на конец года)**

Год	Научные организа- ции – всего	В том числе:	Из них:	высшие учебные заведения
		научно- исследовательские	академические орга- низации (РАН, РАМН, РАСХН)	
1992	4 555	2 077	729	446
1993	4 269	2 150	746	456
1994	3 968	2 166	764	400
1995	4 059	2 284	787	395
1996	4 122	2 360	800	405
1997	4 137	2 528	804	405
1998	4 019	2 549	775	393
1999	4 089	2 603	782	387
2000	4 099	2 686	807	390

Источник: Наука в России. Статистический сборник. М.: Госкомстат РФ, 2001; Наука России в цифрах – 2003. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2003.

Наиболее высокие темпы роста числа организаций были характерны для РАН и других государственных академий, что было в первую очередь обусловлено разукрупнением существующих учреждений, а также созданием институциональных единиц в соответствии с новыми направлениями развития науки (например, экономических, социально-политических центров, ориентированных на изучение рыночных процессов, и др.). В системе государственных академий создавались также коммерческие организации, ориентированные на разработку новых технологий и использующие результаты фундаментальных и прикладных исследований, выполненных академическими институтами³¹.

Часть организаций из перечисленных выше групп имеют организационно-правовую форму бюджетного учреждения. Однако в практике статистического учета сферы науки деление организаций осуществляется не по организационным правовым формам, а, как

³¹ Миндели Л., Гудкова А. Структура сети научных организаций: пути трансформации. М.: ЦИСН, 2004. С. 15.

отмечалось ранее, в соответствии с секторами науки. В частности, в действующей классификации Госкомстата РФ³² выделяют следующие секторы науки:

- *государственный*, деятельность которого направлена на обеспечение управления государством и удовлетворение потребностей общества в целом;
- *предпринимательский*, охватывающий организации и предприятия, основная деятельность которых связана с производством товаров и услуг для продажи (включая находящиеся в государственной собственности);
- *сектор высшего образования*, связанный с профессиональной подготовкой квалифицированных специалистов в высших учебных заведениях;
- *частный неприбыльный сектор*, включающий частные организации, не ставящие перед собой цели получения прибыли.

Данное деление не всегда осуществляется системно (например, многие организации, традиционно относимые в России к государственным, занимаются в основном выполнением коммерческих заказов).

Что касается динамики изменения численности организаций в каждом из названных секторов, то только в частном неприбыльном секторе произошли существенные изменения – количество организаций науки там увеличилось с 5 в 1992 г. до 47 в 2002 г.³³

Большая часть бюджетных учреждений науки сосредоточена в государственном секторе и секторе высшего образования.

Государственный сектор объединяет организации федеральных министерств и ведомств, органов управления республик, краев, областей, местных органов управления, а также организации РАН и академий наук, имеющих государственный статус. Большинство академических организаций имеют форму бюджетного учреждения.

³² Методические указания к форме государственной статистической отчетности (форма «2-наука»).

³³ Центр исследований и статистики науки, 2004.

Таблица 18

**Организации, выполняющие исследования и разработки,
по секторам деятельности**

Год	Всего	Государственный сектор	Предпринимательский сектор	Сектор высшего образования	Частный бесприбыльный сектор
1992	4555	1266	2767	517	5
1993	4269	1161	2588	513	7
1994	3968	1150	2300	511	7
1995	4059	1193	2345	511	10
1996	4122	1202	2351	548	21
1997	4137	1223	2336	543	35
1998	4019	1212	2238	531	38
1999	4089	1221	2305	529	34
2000	4099	1247	2278	526	48
2001	4037	1248	2213	529	47
2002	3906	1218	2110	531	47

Источник: Центр исследований и статистики науки, 2004.

Как уже было отмечено, прирост организаций академической науки шел достаточно высокими темпами – их удельный вес возрос с 6% числа организаций науки в 1990 г. до 21,4% в 2002 г. 54,7% академических организаций приходится на долю РАН (с 1990 г. число научных организаций РАН увеличилось на 52,9%).

В составе сектора высшего образования учитываются университеты и другие высшие учебные заведения независимо от источников их финансирования и организационно-правового статуса, научно-исследовательские институты, экспериментальные станции, клиники, находящиеся под непосредственным контролем или управлением высших учебных заведений либо ассоциированные с ними, а также организации, непосредственно обслуживающие высшее образование. В данном секторе науки форму бюджетного учреждения имеет ряд НИИ при вузах, находящихся на самостоятельном балансе, а также собственно университеты и вузы, ведущие научную работу.

В вузовском секторе в 1995–1996 гг. резко возросло число НИИ при вузах, что было связано с ослаблением ведомственных требований при их создании. В последние годы количество НИИ практи-

чески не растет, одновременно идет сокращение числа вузов, выполняющих исследования и разработки.

В последний год начался процесс включения НИИ в состав вузов, который в настоящее время приостановлен ввиду проведения административной реформы.

Приведенные данные не дают возможности судить о динамике развития научной сети, представленной именно государственными учреждениями. Хотя большинство организаций в системе РАН и отраслевых академий являются бюджетными учреждениями, однако определение их точного числа не представляется возможным, то же относится и к НИИ вузов.

Бюджетные учреждения есть и в предпринимательском секторе, и в последний год их число несколько возросло из-за новой волны реструктуризации сети ФГУПов – многие из них, не желая приватизироваться из-за опасения изменения профиля деятельности, предпочли переход в статус бюджетного учреждения.

В 2003 г. Госкомстат впервые обнародовал данные о распределении организаций, выполняющих исследования и разработки, по организационно-правовым формам. Оказалось, что в общем числе организаций учреждения (в состав которых входят, но не выделяются бюджетные учреждения) составляют 43,3%³⁴.

Эти данные можно только принять к сведению, поскольку нет точной информации о распределении организаций различных организационно-правовых форм по секторам науки. В каждом из них имеется своя специфика функционирования бюджетных учреждений, что оказывает влияние на выбор сценария реформирования сети научных организаций.

Наивысший «удельный вес» в сети научных организаций, имеющих статус бюджетных учреждений, имеют академические научные организации. В связи с этим имеет смысл рассмотреть положение РАН и подведомственных Президиуму РАН учреждений более подробно.

Согласно своему Уставу и Федеральному закону «О науке и государственной научно-технической политике» РАН представляет собой уникальную организационно-правовую форму, которая по своей сути ближе всего к форме учреждения. Академии являются

³⁴ Наука России в цифрах: 2003. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2003. С.21.

государственными самоуправляемыми организациями, действующими в соответствии с собственными уставами, которые не в полной мере соответствуют существующему законодательству (в частности, Бюджетному и Гражданскому кодексам). Они же распределяют средства между входящими в их систему НИИ, причем могут делать это на совершенно произвольной основе.

Согласно п. 1 ст. 6 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» академии наук являются имеющими государственный статус некоммерческими организациями (учреждениями), хотя гражданскому законодательству такое понятие неизвестно. На основании признаков, прописанных в законе, типичную государственную академию можно определить как государственное учреждение. Это и зафиксировано в Уставе РАН. Бюджетное финансирование РАН осуществляется в режиме наибольшего благоприятствования – отдельной строкой. В 1997 г. РАН получила статус юридического лица и прошла аккредитацию Министерства науки и технологий как научная организация.

Основным отличием РАН от иных государственных учреждений является *самоуправляемость*. РАН имеет два высших коллегиальных органа управления – Общее собрание РАН и Президиум РАН, которые, в частности, уполномочены рассматривать базовое бюджетное финансирование (базовое бюджетное финансирование не включает дополнительные источники финансирования РАН, все такого рода поступления находятся в прямом ведении президента РАН).

Таким образом, на сегодняшний день РАН представляет собой юридическое лицо особого рода, правовое положение которого гражданским законодательством четко не определено.

Инвентаризация научных организаций

В 2002–2003 гг. Минпромнауки инициировало проведение инвентаризации научных организаций. По ее итогам впервые стали доступными данные об особенностях функционирования научных организаций в зависимости от их организационно-правовой формы. Данные единовременного обследования, которое проводилось по организациям, имеющим статус научной организации, дают одномоментный срез состояния научно-технического комплекса страны и несопоставимы с данными официальной статистики.

Всего в реестр было включено 3180 научных организаций всех секторов науки. В данной выборке доля учреждений была немного ниже (42,4% против 43,3%), чем по организациям, выполняющим исследования и разработки, данные о которых ежегодно собираются и обобщаются Госкомстатом.

Был сделан вывод о том, что за прошедшее десятилетие число учреждений в сфере науки возросло в 1,5 раза³⁵, в основном за счет академических организаций и организаций, подведомственных федеральным министерствам и ведомствам.

Что касается особенностей кадров учреждений науки, то, по данным проведенной инвентаризации, численность персонала по науке в целом за последнее десятилетие сократилась более чем наполовину. При этом в наименьшей степени затронутыми данным процессом оказались организации РАН и других государственных академий, а также научные организации, подведомственные региональным органам власти. Продолжается падение общей численности исследователей, их количество в расчете на 10 000 человек экономически активного населения в настоящее время снизилось до минимального за последние 8 лет значения. При этом численность исследователей в государственном секторе науки возросла. Одновременно происходило дальнейшее старение кадров.

По данным проведенной инвентаризации, наибольший удельный вес в общем объеме финансовых поступлений научных организаций (58,5%) имеют ГУПы, основанные на праве хозяйственного ведения, за ними следуют ОАО (26,3%) и учреждения (9,1%). При этом основное бюджетное финансирование приходится на ФГУПы, а не на бюджетные учреждения науки. Это свидетельствует об актуальности задачи реформирования ФГУПов в сфере науки наряду с задачей реструктуризации сети бюджетных учреждений.

Среди показателей затрат важным индикатором является уровень заработной платы работников. В учреждениях она оказалась самой низкой, что объясняется действием тарифной сетки. При этом другие доходы ученых учитываются далеко не всегда (имеется в виду не только вторичная занятость, но и научно-

³⁵ Доклад о результатах инвентаризации научных организаций Российской Федерации. Министерство промышленности, науки и технологий. М., 2003.

исследовательская работа, выполняемая в рамках индивидуальных грантов, консультирования, оказания экспертных услуг).

1.3.2. Финансирование науки из федерального бюджета и других источников

В соответствии с положениями Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» финансирование научной и (или) научно-технической деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, внебюджетных источников, иных источников в соответствии с законодательством РФ.

Таблица 19

Структура внутренних затрат на исследования и разработки по источникам финансирования (%)

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100
Средства из бюджета	60,7	59,6	52,2	49,9	53,7	56,2	57,3	57,8
Средства организаций предпринимательского сектора	15,3	15,5	17,3	15,7	18,7	19,6	20,7	20,8
Средства частных неприбыльных организаций	0,5	0,8	0,9	0,04	0,04	0,2	0,09	0,3
Собственные средства научных организаций	11,5	10,5	13,7	10,4	9,0	10,1	9,6	9,7
Средства внебюджетных фондов	6,2	6,0	5,5	6,9	6,5	5,2	4,1	4,1
Средства высших учебных заведений	0,1	0,1	0,1	0,2	0,08	0,1	0,1	0,1
Средства из иностранных источников	5,6	7,4	10,3	16,9	12,0	8,6	8,0	7,2

Источник: Госкомстат РФ.

Отметим, что точно определить, какая часть бюджетных средств направляется именно в бюджетные учреждения науки (на основании сметы расходов и доходов), не представляется возможным.

Основную часть бюджетных расходов на гражданскую науку составляет раздел 06 бюджетной классификации «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», по которому проходят в основном текущие затраты на НИОКР и капитальные затраты в части приобретения и модернизации оборудования, текущего ремонта и т.д.

В отражении государственных расходов на науку в бюджетной классификации существует особенность: действующая бюджетная классификация расходится с системой понятий и терминов, используемых в Законе о науке, и часть расходов на то, что согласно закону определяется как «научно-исследовательская», «научно-техническая» или «экспериментальная деятельность», проходит не по разделу 06, а по другим разделам бюджетной классификации.

Что касается распределения финансирования по главным направлениям расходования средств по разделу 06, то наибольшая доля финансирования приходится на академии наук, имеющие государственный статус.

Таблица 20

Основные направления расходования средств федерального бюджета по разделу 06 «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» (%)

Наименование	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г. (план)
Министерства и ведомства	30,4	30,7	32,0	27,7
Академии наук, имеющие государственный статус	39,9	43,0	40,5	42,0
Целевые бюджетные фонды	8,1	8,2	6,9	7,2
Приоритетные направления развития науки и техники	21,6	18,1	20,6	23,1
В том числе:				
Финансирование исследований и разработок федеральных целевых программ	10,2	8,8	8,4	12,3

Источник: Министерство финансов РФ.

Та часть бюджета, где заложены расходы на содержание бюджетных учреждений, составляет часть финансирования, направляемого через министерства и ведомства, а также через академии наук, имеющие государственный статус. Самыми высокими темпами росли расходы на содержание РАН и выполнение НИОКР в подведомственных ей учреждениях.

Функциональная бюджетная классификация в разделе 06 на третьем (целевые статьи) и четвертом (виды расходов) уровнях в основном определяется системой ведомств, традиционно несущих ответственность за научный сектор (академии, имеющие государственный статус, государственные бюджетные фонды и т.д.). Фактически на этом уровне функциональная классификация если не совпадает, то коррелирует с ведомственной и даже определяется ею. В рамках ведомств нет четкой структуры финансирования – каждое из них использует собственные процедуры распределения средств и исходит из отдельной системы приоритетов. Министерства и ведомства распределяют значительную часть получаемых ими средств в рамках целевых программ, а также реализуют и собственные отраслевые и межотраслевые целевые программы. В отличие от них Минпромнауки РФ распределяло бюджетные ресурсы (около 25% всего финансирования по разделу 06) в основном по целевым статьям, связанным с развитием приоритетных направлений науки.

Распределение финансирования в разрезе экономической классификации показывает, что основными бюджетными расходами являются текущие (около 94%) при минимальных капитальных затратах. В агрегированном виде анализ распределения бюджетных ресурсов в разрезе текущих и капитальных расходов по экономическим статьям не позволяет оценить, каким образом этот процесс (в структуре, динамике) реально происходит на уровне конкретных организаций и как он влияет на их жизнедеятельность.

В РАН, в структуре которой сосредоточено подавляющее большинство бюджетных учреждений, доля ассигнований по разделу 06 составляет 84% всех выделяемых академии бюджетных средств (из них 86,5% тратится на проведение НИОКР (статья «другие НИОКР»)). Из остальных 16% бюджетных средств около 34% (627 700 тыс. руб. в бюджете 2004 г.) приходится на капиталовложения. При

этом статья «другие НИОКР» включает расходы как на содержание по смете подведомственных учреждений, так и на финансирование программ НИОКР отделений и президиума РАН, реализуемых на конкурсной основе. Оценить пропорцию между «программно» распределяемой и сметной частями по данной статье можно только приблизительно, основываясь на данных, представляемых ежегодно на Общих собраниях РАН. По информации за 2003 г., «программная» часть в бюджете РАН составляет в настоящее время около 10%³⁶.

Существующее бюджетное финансирование научных и других исследовательских учреждений не покрывает всех потребностей по их содержанию. Признавая это, государство разрешило учреждениям получать дополнительный доход за счет использования переданного им в оперативное управление имущества (прежде всего, за счет сдачи в аренду помещений), а также за счет выполнения платных работ по заказу других организаций. Достоверная информация о стоимости и составе имущества, которое может быть внебюджетным источником финансирования бюджетных учреждений, и о величине дополнительных доходов отсутствует.

В настоящее время уже не осталось учреждений науки, финансируемых исключительно из государственного бюджета. Так, например, в вузах финансирование науки из внебюджетных источников в среднем в 2–3 раза превышает бюджетное финансирование. Что касается финансирования исследований и разработок, то на сегодняшний день более половины данных расходов финансируется из средств госбюджета, что существенно выше, чем в большинстве развитых стран, где до 78% общего объема внутренних затрат на ИР обеспечивают внебюджетные источники. Так, доля бюджета во внутренних затратах на исследования и разработки составляет, по данным за 2002 г., 57,3%, что почти на 4% выше по сравнению с 2000 г.³⁷ Средства предпринимательского сектора вместе со средствами внебюджетных фондов НИОКР составляют менее 25%, что является очень скромной величиной. В развитых странах мира доля промышленного сектора в финанси-

³⁶ Доклад главного ученого секретаря Президиума РАН В. Костюка на Общем собрании РАН 25 мая 2004 г.

³⁷ Наука России в цифрах: 2003. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2003. С. 79.

ровании науки колеблется от 50% (Великобритания, Франция) до 73% (Япония).

Одновременно наблюдается тенденция к сокращению финансирования со стороны зарубежных организаций и фондов. При этом в научном сообществе основные надежды возлагаются именно на зарубежное финансирование, поскольку в последние годы за счет зарубежных средств можно было обновлять приборную базу науки, покупать реактивы и лабораторные материалы, ездить в командировки и на конференции. В этих условиях значение государственного финансирования может только возрастать.

1.3.3. Выводы

В настоящее время организационная структура российской науки делится на три сектора – государственный (включая организации государственных академий), предпринимательский и сектор высшего образования. При этом основной единицей учета является научная организация независимо от ее организационно-правовой формы (учреждение или предприятие). Поэтому выявление особенностей функционирования бюджетных учреждений науки, направлений и способов расходования ими бюджетных средств возможно только на основе ориентировочных оценок, а также изучения отдельных случаев.

Большая часть бюджетных учреждений науки сосредоточена в государственном секторе и секторе высшего образования. Наивысший удельный вес в сети научных организаций, имеющих статус бюджетных учреждений, имеют академические научные организации.

В 2002–2003 гг. Минпромнауки инициировало проведение инвентаризации научных организаций. По данным инвентаризации, за прошедшее десятилетие число учреждений в сфере науки возросло в 1,5 раза, средства бюджета расходуются преимущественно не на бюджетные учреждения, а на ФГУПы. Таким образом, для сферы науки реформа ФГУПов является задачей не менее актуальной, чем реструктуризация сети бюджетных учреждений.

Финансирование сферы науки осуществляется из нескольких источников – федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ,

внебюджетных источников, иных источников в соответствии с законодательством РФ.

Государственное финансирование бюджетных учреждений в сфере науки традиционно осуществляется через министерства и ведомства, а также через академии наук, имеющие государственный статус. Министерства значительную часть средств распределяют в рамках целевых программ.

При этом анализ бюджетной классификации показывает, что существующая форма разбиения расходов по статьям не дает четкого представления о том, сколько бюджетных средств тратится на содержание именно бюджетных учреждений науки.

Практически уже не осталось учреждений науки, финансируемых только за счет бюджетных средств. Доля финансирования науки из внебюджетных источников очень высока в вузах, при этом роль предпринимательского сектора в финансировании исследований и разработок по сравнению с соответствующим показателем развитых стран мира является очень скромной.

Таким образом, имеющиеся количественные данные о бюджетной сети в сфере науки распадаются на две группы. Одна включает информацию о научных организациях преимущественно в разрезе секторов науки, а другая – о направлениях расходования бюджетных ассигнований в соответствии с принятой бюджетной классификацией, где расходы на бюджетные учреждения науки могут оцениваться лишь приблизительно. Не изменила существенным образом положения вещей и инвентаризация научных организаций, при этом ее результаты несопоставимы с данными официальной статистики. Поэтому их комбинированное использование будет не вполне корректным: Госкомстат собирает данные по организациям, выполняющим исследования и разработки, а инвентаризация проводилась по организациям, имеющим статус научной организации.

1.4. Культура и искусство

1.4.1. Общая характеристика сети бюджетных учреждений культуры и искусства

В 90-х гг. сеть учреждений культуры эволюционировала в разных направлениях. Общее число библиотек, культурно-досуговых учреждений уменьшалось, а число театров и музеев, наоборот, увеличивалось. С 2000 г. в целом в количественных показателях сети бюджетных учреждений культуры не происходило значительных изменений по сравнению с предыдущим десятилетием³⁸.

Таблица 21

Показатели развития учреждений культуры

	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Театры	382	470	547	556	571
Посещаемость театров на 1000 человек населения	375	213	212	214	209
Музеи	1315	1725	2047	2113	2189
Посещаемость музеев на 1000 человек населения	971	509	505	516	527
Библиотеки, тыс.	62,6	54,4	51,2	51,2	51,0
Число читателей библиотек на 1000 человек населения	487	407	7101	7109	7067
Культурно-досуговые учреждения, тыс.	73,2	59,9	54,8	54,8	54,2
Число мест в культурно-досуговых учреждениях на 1000 человек населения	90,4	74,6	н.д.	н.д.	н.д.

Источник: Российский статистический ежегодник, 2003: Крат. стат. сб. Госкомстат России. М., 2003.

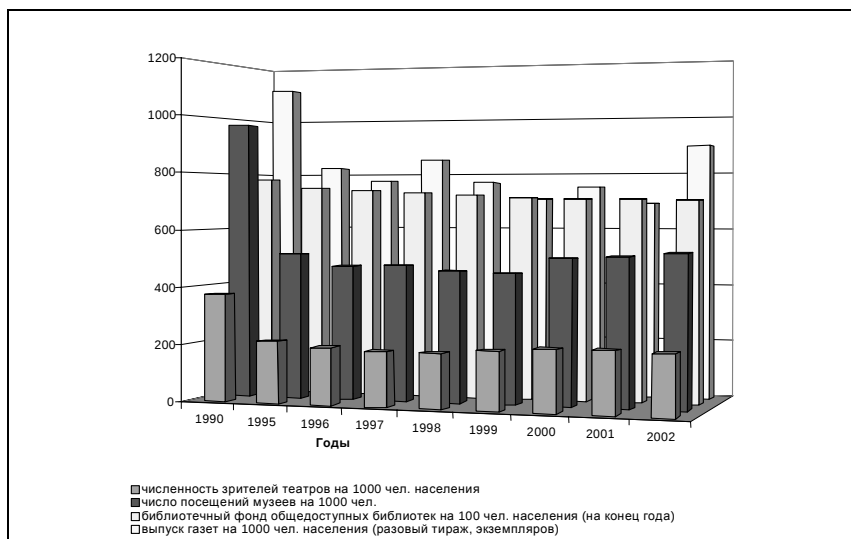
На конец 2002 г. сеть бюджетных учреждений в сфере культуры и искусства в Российской Федерации насчитывала:

- 571 профессиональный театр (в том числе 71 – оперы и балета, 328 – драматических и музыкальной комедии, 159 – кукольных и юного зрителя);
- 263 концертных организации и самостоятельных филармонических коллектива;

³⁸ Российский статистический ежегодник, 2003: Крат. стат. сб. Госкомстат России. М., 2003.

- 64 цирка;
- 2189 музеев;
- 51 тыс. общедоступных библиотек;
- 54,2 тыс. учреждений культурно-досугового типа (дворцы культуры, клубы, центры досуга и т.п.)³⁹.

Численность зрителей театров, число посещений музеев в расчете на 1000 человек населения существенно сократились в первой половине 90-х гг. Вместе с тем численность читателей библиотек и размеры библиотечного фонда в этот же период уменьшились незначительно. В дальнейшем наблюдалась устойчивая тенденция роста показателей, характеризующих посещение музеев, вплоть до 2002 г. Рост показателя посещаемости театров отмечался с 1998 до 2001 г., но был небольшим. Число читателей библиотек также стало постепенно увеличиваться.



Источник: Расчеты по данным статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели», 2003: Крат. стат. сб. Госкомстат России. М., 2003.

Рис. 6. Показатели развития сферы культуры в России с 1990 по 2002 г.

³⁹ Россия в цифрах, 2004: Крат. стат. сб. Госкомстат России. М., 2004; Социальное положение и уровень жизни населения России, 2003: Крат. стат. сб. Госкомстат России. М., 2003.

Что касается различий между регионами Российской Федерации по показателям развития культуры, то в данной сфере можно констатировать больший уровень дифференциации, нежели по показателям уровня предоставления медицинских услуг, о чем уже шла речь в соответствующих разделах отчета. Средний уровень посещаемости театров по стране составляет около 170 зрителей театров на 1000 жителей в год. Стандартное отклонение от этой цифры по регионам составляет примерно 59%⁴⁰.

В 2002 г. самые высокие показатели посещаемости театров и музеев (число посетителей и зрителей на 1000 человек населения) наблюдались во Владимирской, Новгородской, Ярославской, Вологодской областях, что можно объяснить прежде всего наличием известных музейных комплексов в данных регионах России. Естественно, самый высокий показатель посещаемости театров и музеев наблюдается в Москве и Санкт-Петербурге (при этом данный показатель по Санкт-Петербургу довольно значительно превышает московский)⁴¹.

Большинство массовых учреждений культуры и искусства являются муниципальными и финансируются из местных бюджетов. Организации исполнительских искусств, крупные библиотеки и основная часть музеев находятся в ведении региональных органов власти и финансируются из бюджетов субъектов РФ. В 2003 г. в федеральном ведении находилось 247 учреждений, получающих ассигнования из федерального бюджета по подразделу «Культура и искусство».

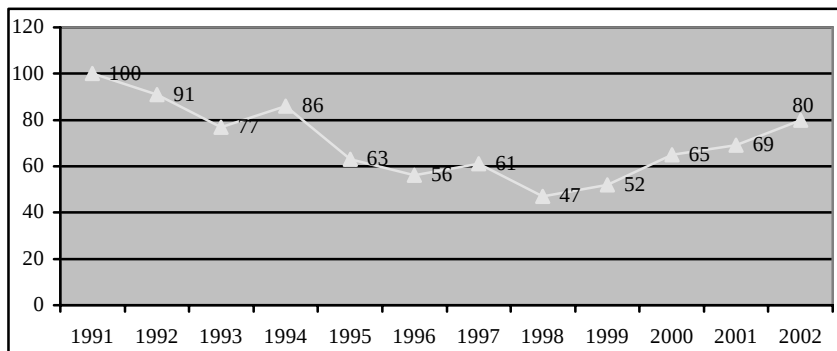
1.4.2. Финансирование сети бюджетных учреждений культуры и искусства

С 1992 г. финансирование сферы культуры и искусства из бюджета сокращалось и было недостаточным для обеспечения полноценной работы созданных государством учреждений и сохранения прежнего уровня доступности их услуг для населения. По сравнению с уровнем 1990 г. расходы консолидированного государственного бюджета на культуру, искусство и средства массовой ин-

⁴⁰ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003. М.: Госкомстат России, 2003.

⁴¹ Там же.

формации сократились на 20% (уровень 2002 г.), самый низкий уровень финансирования наблюдался в 1998 г. (47% от уровня 1991 г.)⁴². С 1999 г. начинается рост государственных расходов на культуру и искусство в реальном выражении⁴³.



Источник: Рассчитано по данным Росстата с использованием индексов-дефляторов ВВП, публиковавшихся по истечении соответствующего года.

Рис. 7. Динамика расходов консолидированного государственного бюджета на культуру, искусство и средства массовой информации (1991 г. = 100%)

В 2004 г. расходы консолидированного бюджета РФ на культуру и искусство составили 74,3 млрд руб., или 5,1% расходов консолидированного бюджета на социально-культурные мероприятия. Около 73,2% данных расходов было профинансировано из субфедеральных бюджетов. Следует отметить, что в последние несколько лет показатель уровня финансирования культуры и искусства из субфедеральных бюджетов уменьшался: так, в 2000 г. из региональных бюджетов финансировалось почти 82% расходов на культуру и искусство, в 2002 г. – 80,6%.

Около 1/4 всех государственных расходов на культуру и искусство выделяется в последние годы из федерального бюджета. Начиная с 2000 г. расходы федерального бюджета в данной сфере постоянно росли, причем с 2001 г. объем средств федерального

⁴² Госкомстат России.

⁴³ Расчеты по данным Минфина России и Госкомстата России.

бюджета, направляемых на финансирование культуры и искусства, увеличился в номинальном выражении в 2,5 раза (с 6,7 млрд руб. в 2001 г. до 16,6 млрд руб. в 2004 г.).

Аналогично распределению средств субфедеральных бюджетов большую часть (около 80–85%) расходов федерального бюджета составляют расходы по содержанию учреждений культуры и искусства, около 2,5–3% средств идет на финансирование цирков, 12–16% – это целевые расходы на различные программы (следует учитывать, что и в этих расходах большая часть средств выделяется учреждениям).

Более половины расходов федерального бюджета на культуру и искусство приходится на раздел «Ведомственные расходы на культуру и искусство», прежде всего на содержание особо ценных объектов культурного наследия народов России и обеспечение деятельности музеев. 20–30% средств бюджета идет на государственную поддержку театров, концертных организаций и других организаций исполнительских искусств. На реализацию федеральной целевой программы «Культура России (2001–2005 годы)» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2000 г. № 955) из федерального бюджета в 2001 г. выделялось около 16%, а в 2003 и 2004 гг. – 12% общей величины расходов на культуру и искусство. Основная часть этих средств направляется на реализацию подпрограммы «Развитие культуры и сохранение культурного наследия России».

Большая часть (81,3%) средств федерального бюджета, выделяемых на культуру и искусство, распределялась через систему профильного министерства (Министерство культуры России). Структура расходов данного министерства на искусство и культуру в целом идентична структуре соответствующих расходов федерального бюджета, которая была описана выше. Около 78–83% расходов Минкультуры России направлялось на содержание учреждений культуры и искусства, около 3–4% – на финансирование цирков, а 14–18% – на целевое программное финансирование (основная часть этих средств выделяется по федеральной целевой программе «Культура России (2001–2005 годы)», при этом в последние годы финансирование по программе сократилось – с 17,9% всех расходов министерства в 2001 г. до 14% в 2003 г.).

Большая часть расходов (62–68%) приходится на раздел «Ведомственные расходы на культуру и искусство», в основном на содержание особо ценных объектов культурного наследия народов РФ, музеев, примерно 15–20% средств направляется на государственную поддержку театров, концертных организаций и других организаций исполнительских искусств.

Что касается остальных главных распорядителей бюджетных средств в сфере культуры и искусства, то Государственному академическому Большому театру России было выделено около 7,9%, Управлению делами Президента РФ – 5,34%, Государственному Эрмитажу – 4,35% всех средств по разделу «Культура и искусство». Остальным 12 распорядителям бюджетных средств⁴⁴ на культуру и искусство было выделено менее 1% величины расходов федерального бюджета на эти цели.

В течение последних лет внебюджетные поступления от основной деятельности учреждений культуры, от реализации ими непрофильных видов товаров и услуг росли, но доля внебюджетных средств в общих доходах учреждений культуры остается относительно невысокой – около 10–30%⁴⁵. Для одних учреждений культуры и искусства данный показатель может быть очень высоким, для других – сравнительно низким. Согласно анализу бюджетов 226 федеральных учреждений культуры и искусства, представленных Минфином России, показатель «доля внебюджетных средств» в 2003 г. значительно варьировал для разных типов учреждений: от

⁴⁴ Это: Федеральная архивная служба России, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Российская академия наук, Сибирское отделение Российской академии наук, Министерство Российской Федерации по связи и информатизации, Министерство образования Российской Федерации, Российское агентство по обычным вооружениям, Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и спорту, Российская академия образования, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

⁴⁵ См. также: Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. Т. I. М.: ИЭПП, 2003; Чернец В.А., Чирикова А.Е., Шишкин С.В. и др. Финансовые аспекты реформирования отраслей социальной сферы. Научные труды № 60. М.: ИЭПП, 2003.

73% у Большого Санкт-Петербургского государственного цирка, 72,1% у учреждений, занимающихся эксплуатацией и строительством, до 10,5% у библиотек.

Таблица 22

Доля внебюджетных доходов в финансировании федеральных учреждений культуры и искусства в 2003 г.

Тип организации	Число учреждений*	Средняя доля внебюджетного финансирования в общем объеме финансирования, %
Цирк (Большой Санкт-Петербургский государственный цирк)	1	72,9
Учреждение, занимающееся эксплуатацией и строительством	9	72,1
Научная организация	7	43,2
Театр	29	42,9
Архив	17	30,6
Концертная организация	27	18,9
Музей	57	16,8
Образовательное учреждение	70	11,1
Библиотека	9	10,5

* Число учреждений, по которым представлены данные о внебюджетных доходах.

Источник: Расчеты по данным Минфина России.

1.4.3. Выводы

С началом рыночных преобразований в России сеть бюджетных учреждений культуры и искусства претерпела заметные изменения. Это касается как количественных показателей сети, так и уровня посещаемости тех или иных учреждений культуры. Уровень дифференциации регионов России по соответствующим показателям развития культуры превышает соответствующие показатели по сфере здравоохранения.

С 1992 г. бюджетное финансирование в сфере культуры сокращалось, в 1998 г. наблюдался самый низкий уровень финансирования за период с 1990 г., после чего с 1999 г. начался рост государственных расходов в данной области в реальном выражении. Большая часть финансирования сферы культуры и искусства осуществляется за счет субфедеральных бюджетов. За счет федерального бюджета финансируется около 1/4 всех расходов госу-

дарства в данной сфере, и начиная с 2000 г. расходы федерального бюджета на эту отрасль постоянно растут. Большую часть составляют расходы, направляемые на содержание сети учреждений культуры и искусства.

Доля внебюджетных средств в общих доходах учреждений культуры невысока, но этот показатель значительно варьирует для различных типов учреждений.

2. Общие подходы к реформированию модели предоставления социальных услуг на примере Канады и некоторых других стран

Введение

Для целей настоящей работы особый интерес представляют возможные варианты оптимизации предоставления социальных услуг населению, в том числе путем поиска новых механизмов взаимодействия государственного и частного секторов в этой области. В связи с этим будет полезно изучение международного опыта (на примере Канады и некоторых других стран) в области альтернативного предоставления услуг.

В данном разделе дается определение понятия «альтернативное предоставление услуг» (АПУ), рассматриваются типовые мероприятия в рамках альтернативного предоставления услуг, обобщается опыт, накопленный Канадой и международным сообществом в области альтернативного предоставления услуг.

Опыт Канады и международного сообщества в области внедрения схем альтернативного предоставления услуг на национальном (федеральном), провинциальном (штатном) и муниципальном уровнях власти рассматривается в разрезе 6 возможных вариантов осуществления АПУ: создание специализированных управлений, передача части полномочий по предоставлению услуг другим уровням власти или частному сектору, покупка услуг в частном секторе, создание партнерств, франчайзинг/лицензирование и приватизация.

Кроме того, в данном разделе рассматриваются используемые в различных зарубежных странах методы оценки эффективности и результативности, а также дается краткий анализ некоторых из этих методов. Отдельный подраздел посвящен методам управления эффективностью на институциональном и индивидуальном уровнях.

2.1. Альтернативное предоставление услуг

Определение понятия «альтернативное предоставление услуг»

Понятие «альтернативное предоставление услуг» (далее – АПУ) трактуется по-разному. Термин этот специфически канадский, но получил широкое распространение как в странах ОЭСР, так и по всему миру. Р. Форд и Д. Зуссман определяют альтернативное предоставление услуг как «созидательный и динамичный процесс перестройки государственного сектора, ведущий к улучшению качества предоставления услуг клиентам благодаря разделению функций управления между частными лицами, общественными группами и другими государственными учреждениями»⁴⁶.

Альтернативное предоставление услуг подразумевает поиск новых адекватных форм и структур, включающих партнерства с другими уровнями государственного сектора и негосударственным сектором. Цель этого поиска состоит в улучшении качества реализации государственных программ и в оптимизации предоставления услуг населению. Его возможными результатами могут стать:

- менее дорогостоящее и более адекватное предоставление услуг гражданам;
- изменения в организационной культуре и практике управления, способствующие повышению эффективности организаций;
- наделение руководителей организаций государственного сектора большими полномочиями, что физически приближает уровень принятия решений к месту предоставления услуг – к соответствующим населенным пунктам и гражданам.

Совет управляющих Казначейства Канады определяет альтернативное предоставление услуг как организационный и структурный аспекты улучшения качества деятельности правительства в реализации его программ и предоставлении услуг гражданам.

Альтернативное предоставление услуг предполагает сочетание следующих двух элементов:

⁴⁶ Ford Robin, Zussman David. Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries. Toronto: KPMG and IPAC, 1997. P. 6.

- создание адекватных организационных механизмов в рамках различных правительственных департаментов, а также за их рамками или вообще за пределами государственного сектора для повышения общей организационной эффективности;
- усиление связи между организациями всего государственного сектора, между различными его уровнями, путем создания партнерств с целью устранения излишних препон в сфере предоставления услуг и ее приближения к гражданам.

Альтернативное предоставление услуг неоднородно. Оно может включать приватизацию, а также реорганизацию или перестройку системы управления. Речь идет не только о сокращении дефицита и децентрализации управления. Принцип АПУ подразумевает пересмотр роли и функций правительственных организаций. Успех АПУ во многом зависит от наличия прочной основы в виде четкой государственной политики и традиций адекватного и разумного государственного управления, а также от того, насколько сфера публичных услуг ориентирована на нужды граждан.

Как в самой Канаде, так и в ряде других стран (в первую очередь в Соединенном Королевстве, Австралии, Новой Зеландии и Соединенных Штатах) накоплен большой опыт по реализации различных схем альтернативного предоставления услуг на национальном (федеральном), провинциальном (штатном) и муниципальном (региональном и местном) уровнях управления. В целях данного анализа более полезным будет не рассмотрение различий между схемами АПУ в различных странах, которые во многом обусловлены особенностями национальной политики и культуры управления, а сравнение 6 базовых схем АПУ, к которым относятся: создание специализированных управлений, передача части полномочий по предоставлению услуг другим уровням власти или частному сектору, покупка услуг в частном секторе, создание партнерств, франчайзинг/ лицензирование и приватизация.

Организационные рамки АПУ

В 1990-е гг. появилось множество новых механизмов предоставления услуг, некоторые из них функционируют на стыке государственного и частного секторов. Когда речь заходит о создании

новых структурных схем, изобретательности правительств нет предела. Эти схемы можно разделить на 4 группы:

- непосредственное предоставление услуг подразделениями правительства (министерствами, департаментами и пр.);
- создание правительством специализированных агентств (учреждений) для предоставления услуг;
- создание правительством партнерств с другими уровнями правительства или частными организациями для предоставления услуг;
- делегирование права предоставления услуг частным организациям (некоммерческие, коммерческие).

На рис. 8 приведен типичный набор возможных вариантов схем альтернативного предоставления услуг в рамках государственного регулирования.



Примечание. Данная диаграмма приводится с небольшими изменениями по изданию: Treasury Board of Canada, Secretariat, «Framework for Alternative Program Delivery», 1995. СИА – специальное исполнительное агентство.

Рис. 8. Возможные варианты схем альтернативного предоставления услуг

На рис. 8 альтернативное предоставление услуг сгруппировано по трем векторам. Горизонтальный вектор отображает связи между государственным и частным секторами – иллюстрируются процессы заключения контрактов, формирования партнерств и приватизации в сфере предоставления общественных услуг. Вертикальный вектор отражает интенсивность правительственного контроля и показывает, что новые подходы к предоставлению услуг не всегда требуют полного контроля со стороны правительства за всеми аспектами предоставления публичных услуг. Некоторые аспекты могут контролироваться третьей стороной, например, в лице общественной некоммерческой организации, действующей вне рамок правительства и от него независимой. Третий вектор – по диагонали – демонстрирует уровень коммерциализации предоставляемой услуги, он отображает степень ориентированности организации на получение прибыли от оказания услуги. В последнее время во многих странах значительное число услуг, ранее бесплатно предоставлявшихся правительством, стало оплачиваться с помощью сборов с потребителей (например, специализированные сводки погоды, сборы за услуги терминалов аэропортов, отдельные медицинские обследования и т.д.).

В провинции Онтарио варианты альтернативного предоставления услуг классифицируются следующим образом.

Непосредственное предоставление услуг: правительство предоставляет услуги непосредственно, через свои министерства, путем планирования соответствующих операций, ориентируясь на результативность, возмещение издержек, получение наилучшего соотношения цена/качество.

Создание правительственных агентств: правительство делегирует функции по предоставлению услуг агентству, работающему достаточно изолированно от правительства, но под его контролем.

Передача полномочий: правительство снимает с себя ответственность за предоставление услуг и возлагает ее на: а) более низкие уровни правительственной власти, б) коммерческие и некоммерческие организации, получающие трансферты на предоставление услуг населению.

Покупка услуг: правительство заключает контракт с частной фирмой на производство услуг, но сохраняет ответственность за предоставление услуг.

Создание партнерств: правительство заключает официальное соглашение о предоставлении услуг в партнерстве с другими сторонами; согласно такому соглашению каждая сторона вкладывает в дело свои средства и ресурсы, разделяет риски и получает выгоду.

Франчайзинг/лицензирование: франчайзинг означает предоставление частной фирме исключительного или неисключительного права продавать товар или услугу в соответствии с оговоренными правилами или условиями. В случае лицензирования правительство выдает частной фирме лицензию на продажу товара или услуги, которую фирмы, не получившие лицензию, продавать не имеют права.

Приватизация: государство продает свои активы (или свой контрольный пакет акций) в организации, предоставляющей услуги, частной компании, но может при этом защитить общественные интересы законодательным путем.

Вышеперечисленные варианты схем альтернативного предоставления услуг могут быть напрямую соотнесены с диаграммой на рис. 8 и распределены по трем ее векторам. Например, «передача полномочий» попадет в верхний левый квадрант и будет ассоциироваться с передачей ответственности за предоставление какой-либо услуги, в целом имеющей низкий уровень коммерциализации, от одного правительства к другому или от правительства к некоммерческой организации. «Покупка услуги» попадет в нижний правый квадрант и будет ассоциироваться с заключением правительственного контракта с независимой организацией частного сектора на предоставление какой-либо услуги с относительно высоким уровнем коммерциализации.

Данная схема особенно полезна при стратегическом позиционировании различных вариантов альтернативного предоставления услуг. Но в дальнейшем потребуются более детальный анализ характерных особенностей каждой конкретной услуги и институциональных факторов для ответа на вопрос, можно ли предоставлять данную конкретную услугу более эффективно с помощью какого-либо варианта альтернативного предоставления услуг, и если да,

то когда и каким образом. Без анализа специфики каждой конкретной услуги применять АПУ весьма рискованно. Непредусмотренные последствия могут ухудшить ситуацию и отразиться на судьбе других реформ, спровоцировать нарушения финансовой дисциплины или неэффективные действия государственных служб.

Необходимо разработать пороговый тест, призванный определить, какой конкретно вариант АПУ и при каких конкретных обстоятельствах может оказаться лучшим. Чтобы определить критерии и риски, на которые следует обратить внимание, надлежит оценить последствия каждой из альтернатив, принять во внимание политические императивы и политические переменные, а также быть готовыми к управленческим проблемам, которые могут возникнуть по каждому варианту предоставления услуг.

Для проведения теста предлагаются 6 вопросов. Они основаны на схеме анализа программ, разработанной правительством Канады. Каждый в отдельности или все в совокупности эти вопросы облегчат стратегическую оценку конкретных вариантов и помогут интегрировать АПУ в правительственные бизнес-планы.

Вопросы для тестирования по вариантам организационной структуры АПУ	
Стратегия АПУ	Вопрос
Тест на определение заинтересованности государства	Продолжает ли программа или услуга соответствовать интересам общества?
Тест на выяснение роли правительства	Играет ли правительство сколько-нибудь заметную роль в осуществлении данной программы или в предоставлении данной услуги?
Тест на выяснение юрисдикции	Возложена ли ответственность за осуществление данной программы или услуги на надлежащий орган государственной власти?
Тест на определение оправданности внешнего партнерства	Может ли и должна ли данная программа либо услуга осуществляться полностью или частично частным сектором или общественными организациями?
Тест на определение принципов повышения эффективности	Если данная программа или услуга будет предоставляться на традиционной основе, как можно повысить ее эффективность и результативность?
Тест на определение осуществимости	Является ли данная программа или услуга осуществимой с учетом существующих бюджетных возможностей?

Эти вопросы служат для сужения диапазона приемлемых вариантов и для построения «дерева решений»⁴⁷ (рис. 9).



Рис. 9. Схема альтернативного предоставления услуг

Метод точечного анализа

Существует много способов, которые использовали правительства различных стран при создании тех или иных схем АПУ. Одни правительства, например правительство Соединенного Королевства, избрали широкомасштабный подход, создав новые органи-

⁴⁷ См.: The World Bank Group. Administrative and Civil Service Reform: Alternative Service Delivery Mechanisms.
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/alternative.htm>.

зации (исполнительные агентства) и внедрив новые схемы в практику всего государственного сектора. Другие правительства, например правительство Канады, предпочли более узконаправленный подход и создали значительно меньшее количество схем АПУ, которые были детальнейшим образом проработаны. Но какой бы метод ни принимался на вооружение – широкомасштабный или узконаправленный – одним из важнейших условий для достижения успеха всегда оставалось применение детального и досконального *точечного анализа* конкретных услуг, предполагавшихся к включению в сферу АПУ. Накопленный опыт говорит о том, что данный анализ должен проводиться в соответствии с требованиями, установленными департаментом или агентством, предполагающим реализовать новую схему АПУ (или несущим за нее ответственность). Центральное правительство, отвечающее за качество руководства во всех правительственных структурах (например, министерство финансов или специальный комитет министров), должно эту схему утвердить. Любая новая схема АПУ должна быть одобрена министрами, возглавляющими все ключевые министерства, а не только министром, отвечающим за предоставление населению конкретной услуги.

Предназначение точечного анализа состоит в облегчении процесса принятия решений, в реализации соответствующего проекта, в проведении периодических проверок и внесении необходимых коррективов. Точечный анализ должен соответствовать конкретным обстоятельствам и требованиям со стороны правительства. Международный опыт заставляет предположить, что он должен включать следующие компоненты: тест на определение заинтересованности общества; планы АПУ; роли и обязанности; бизнес-досье и схему ответственности.⁴⁸

Тест на определение заинтересованности общества (см. Приложение 1) должен состоять из вопросов, выявляющих интересы потребителей, и включать следующие элементы:

- базовый анализ степени удовлетворенности потребителя и гражданина качеством предоставляемой ему услуги и приоритетных задач по улучшению качества предоставления услуги, а

⁴⁸ См.: Treasury Board of Canada Secretariat. Policy on Alternative Service Delivery. http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubls_B4asd-dmps1_e.asp.

также существующих уровней эффективности; проводить его следует по каждому вопросу теста на определение заинтересованности общества в данном проекте;

- требования, которые желательно принять к исполнению, с учетом результатов опроса на определение заинтересованности общества в данном проекте;
- схема измерений и отчетности для оценки результатов проекта и обеспечения его прозрачности;
- механизмы и полномочия внесения корректив в проект после принятия его к исполнению для лиц, инициировавших проект, для глав департаментов и ключевых министров;
- план проверок и оценок результатов проекта на весь период его реализации.

Охват и глубина данного анализа должны соответствовать масштабу проекта и учитывать возможности его изменения.

Планы АПУ, ежегодные запланированные расходы на которые превышают определенную сумму (канадское федеральное правительство установило эту сумму в размере 20 млн долл.), должны составляться по крайней мере на три финансовых года вперед. Эти планы должны включать стратегии подхода к инициативам, которые могут:

- нарушать процесс непрерывности предоставления услуг гражданам;
- вносить значительные изменения в существующее отраслевое и территориальное распределение благ;
- включать вопросы финансового управления или управления трудовыми ресурсами, которые должны решаться под руководством центральных министерств;
- сказываться на правах граждан;
- препятствовать в значительной мере реализации соответствующим департаментом своих функций;
- тем или иным образом влиять на приоритет официальных языков.

План АПУ должен содержать обоснование инициатив, реализация которых может привести к возникновению перечисленных выше проблем. Планы АПУ следует направлять на утверждение центрального кабинета министров.

Роли и обязанности. Департаменты должны отвечать за оценку необходимости повышения организационной эффективности при проведении в жизнь новых программ и при предоставлении новых видов услуг. Они также должны со всей ответственностью гарантировать, что инициативы по линии АПУ соответствуют интересам общества, при этом необходимое внимание уделяется вопросам тестирования по определению заинтересованности общества (Приложение 1).

В процессе принятия решений и оформления важнейших инициатив по линии АПУ должны активно участвовать все члены центрального правительства, а также профессионалы из числа их секретариата, поскольку такие инициативы серьезным образом сказываются на деятельности других департаментов, других правительств и других секторов, и они могут оказывать значительное влияние на весь институт государственной службы. Использование данного метода также гарантирует, что некоторые инициативы по линии АПУ можно будет осуществлять в виде экспериментов, должным образом спланированных и получивших достаточную поддержку и освещение в отчетах.

Бизнес-досье по каждой предлагаемой инициативе по линии АПУ должно составляться ответственным за нее департаментом. Вопросы, рассматривающиеся в бизнес-досье, следует формулировать в соответствии с вопросами теста по определению заинтересованности общества.

Бизнес-досье должны фокусироваться на ожидаемых выгодах, затратах (или экономии средств), а также на рисках.

Бизнес-досье должно представлять четкое и недвусмысленное обоснование решения об изменении метода реализации программы (предоставления услуг).

Бизнес-досье, относящееся к инициативе с ограниченным сроком действия, должно охватывать весь цикл ее реализации.

В бизнес-досье должен анализироваться не только какой-либо один вариант предоставления услуги, но и возможные альтернативы, что должно включать анализ потенциально осуществимых организационных мер, которые можно было бы реализовать в рамках существующих организационных структур, находящихся в распоряжении департамента, выступающего с данной инициативой.

Новые программы следует рассматривать с точки зрения их целей, ожидаемых выгод и расходов, связанных с их реализацией в рамках существующей организационной структуры. Это должно происходить параллельно с рассмотрением целесообразности создания новой организации.

Бизнес-досье должно определять и оценивать риски, связанные с предложениями относительно способов реализации новой программы, и формулировать стратегию управления рисками таким образом, чтобы обеспечить реализацию целей АПУ.

В бизнес-досье должен присутствовать четкий анализ информации о некоммерческом, историческом и перспективном значении программы, увеличивающий выгоды от реализации данной инициативы. Должно быть четко выяснено соотношение между затратами, ресурсами, «отдачей» и результатами.

Финансовая оценка и калькуляция издержек должны осуществляться квалифицированными экспертами. Если курирующий инициативу департамент не обладает опытом в проведении анализа затрат, данные операции должны быть проведены независимой бухгалтерской компанией или финансовыми консультантами.

Ликвидация (например, ликвидация партнерств) должна рассматриваться с точки зрения платы за прекращение контракта, последствий для общей обстановки, распределения ресурсов, различных вопросов, связанных с людскими ресурсами, и состояния конкуренции на рынке с учетом возможности заключения нового тендера.

Риски. Инициативы по линии АПУ меняют профиль риска правительственных программ и услуг, предоставляемых в их рамках – как для самого правительства, так и для его партнеров. Изменения в характере реализации программ и в плане предоставления услуг гражданам могут привести к общему улучшению качества программ или предоставляемых услуг. Например, партнер может оказаться в состоянии лучше управлять некоторыми аспектами рисков благодаря уровню своих знаний, опыту и стимулам, которые он применяет в работе. Стороны, выступающие с инициативой по линии АПУ, должны определить и оценить риски, на которые идут правительство и его партнеры, а также разработать стратегии управления этими рисками. Они также должны не только включить

оценку рисков и стратегию их управления в бизнес-досье, но и совместно с партнером осуществляющим непосредственную реализацию проекта, участвовать в постоянном мониторинге, оценке и управлении рисками по линии АПУ на протяжении всего периода реализации проекта.

Когда речь идет об управлении рисками, связанными с инициативами по линии АПУ, особое внимание должно уделяться связям между правительством и его внешними партнерами. Все заинтересованные стороны должны осознавать, что приняли на себя необходимые риски, и достаточно уверенно ориентироваться в различных аспектах реализации программы предоставления услуг. К ним, в частности, относятся:

- деловая, социальная и прочая среда, в которой действует каждая из организаций;
- структуры управления и меры ответственности;
- ожидаемые результаты, мероприятия и отчетность;
- способность партнеров выполнять свои обязательства;
- жалобы и механизмы исправления ошибок;
- провал проекта, чрезвычайные обстоятельства и ликвидация партнерства.

Управление рисками обычно опирается на систему индикаторов и механизмов контроля, с помощью которых осуществляется периодическая оценка эффективности проводимых мероприятий с целью избежать нежелательных результатов, а также заранее получить предупреждение о возможности возникновения ситуации, которая потребует внесения корректировок.

Факторы, увеличивающие риск, должны определяться, оцениваться и отражаться в точечном анализе, чтобы лица, принимающие решения, смогли полностью осознавать как сами риски, так и профили риска.

Кроме того, должны составляться стратегии управления рисками, направленные на их минимизацию и гарантирующие, что установленные цели и прогнозируемые выгоды получают максимальные шансы на реализацию.

Более детальная информация о компонентах бизнес-досье, особенно тех, которые связаны с проблемой людских ресурсов, содержится в Приложении 3.

Система ответственности создает основу для повышения качества как результатов реализации соответствующей программы, так и отчетности правительства перед гражданами. Ответственность – это взятые обязательства по достижению поставленных целей и готовность нести за это ответственность.

Один из наиболее распространенных методов достижения необходимых результатов состоит в разработке структуры отчетности. В случае с АПУ фактор отчетности очень важен, но и трудно реализуем. В Канаде такие структуры разрабатываются в сотрудничестве с партнерами для разных типов коллективно осуществляемых схем. К ним относятся:

- междепартаментские;
- межправительственные – внутри страны;
- межправительственные – международные;
- с частным сектором;
- с некоммерческим сектором;
- комбинация вышеперечисленных элементов.

Метод разработки системы ответственности включает три основных этапа:

- 1) идентификация основных результатов, т.е. определение того, какие результаты будут непосредственно «донесены» до граждан;
- 2) установление метода определения эффективности;
- 3) установление метода ответственности перед населением.

Стороны, выступающие с предложением инициативы в рамках АПУ, должны разработать такую систему ответственности, которая будет обеспечивать выполнение принципа отчетности при использовании государственных средств и гарантировать отчетность перед парламентом. Все стороны, участвующие в данной инициативе, должны использовать один и тот же метод определения эффективности, обмениваться друг с другом информацией об эффективности проекта посредством отчетов, делая таким образом эту информацию открытой. Ответственность по реализации АПУ может быть индивидуальной, а может и пересекаться, как, например, в случае схем альтернативного предоставления услуг, осуществляемых третьей стороной⁴⁹.

⁴⁹ Подготовленный бывшим генеральным аудитором Канады детальный обзор проблем ответственности, возникающих при реализации схем альтернативного пре-

Информация об эффективности должна убедительно подтверждать успех реализации программы. Поэтому стратегия измерения эффективности должна определять наиболее оптимальные способы измерения различных аспектов соответствующей инициативы: характер услуги, достигнутый прогресс и плановые результаты. Структура отчетности, позволяющая адаптировать информацию в соответствии со специфическими требованиями той или иной организации, является в этом отношении наиболее эффективной.

Система оценки, разработанная для соответствующей инициативы по линии АПУ, должна отражать основные обязательства по достижению определенных результатов, принятые по итогам точечного анализа.

Утвержденные схемы отчетности о достигнутых результатах и других аспектах исполнения проекта должны подходить для информирования как министров и парламентариев, так и простых граждан. Схемы отчетности должны быть построены таким образом, чтобы служить гарантией того, что за свои деньги граждане получают услуги соответствующего качества и что будет соблюдена ответственность за расходование государственных средств. Пример структуры отчетности для применения в схемах по линии АПУ приведен в Приложении 4.

Схемы альтернативного предоставления услуг: опыт, накопленный Канадой и международным сообществом

Опыт, накопленный Канадой и международным сообществом в области схем альтернативного предоставления услуг на национальном (федеральном), провинциальном (штатном) и муниципальном (региональном и местном) уровнях власти, может быть оценен на основании 6 возможных вариантов осуществления АПУ (создание специализированных управлений, передача части полномочий по предоставлению услуг другим уровням власти или частному сектору, покупка услуг в частном секторе, создание партнерств, франчайзинг/лицензирование и приватизация). Эти вари-

доставления услуг в этой стране, можно найти в: Desautels Denis. Accountability for Alternative Service Delivery Arrangements in the Federal Government: Some Consequences of Sharing the Business of Government. <http://www.ipaciapc.ca/english/research/PAGE023.PDF>.

анты представляют особый интерес в странах, где особенности политики, характерные черты политической культуры правительства и иные специфические обстоятельства являются весомыми факторами, определяющими степень успешности внедрения таких схем.

Создание специализированных управлений

В Соединенном Королевстве Великобритании для предоставления непосредственных услуг населению и вспомогательных услуг – другим подразделениям правительства широко используется стратегия создания исполнительных агентств. Эти исполнительные агентства действуют в значительной степени автономно от своих головных департаментов в правительстве и несут обязательства по достижению определенных финансовых и рабочих целей, установленных департаментами.

Начиная с 1988 г. исполнительные агентства играют важнейшую роль в предоставлении публичных услуг населению. Сегодня функционирует 131 исполнительное агентство, где заняты 3/4 людских ресурсов государственной службы; они предоставляют населению самый широкий спектр публичных услуг. В последнем обзоре деятельности исполнительных агентств, опубликованном Главным ревизором и аудитором (Comptroller and Auditor General), дается оценка роли задач по повышению качества предоставления услуг по 30 исполнительным агентствам и приводятся результаты 3 более углубленных исследований по 3 агентствам – Управлению по делам ветеранов (Veterans Agency), Службе криминологических исследований (Forensic Science Service) и Управлению пищевых стандартов (Food Standards Agency)⁵⁰. Основные выводы сводятся к следующему:

- при формулировании своих целей агентства чаще всего обращаются к историческому опыту и оценке того, что будет наиболее реалистичным и достижимым показателем улучшения их деятельности. Чтобы достичь соответствия своих целей потребностям клиентов, управления используют целый ряд методов. При переговорах с курирующими их министерствами от-

⁵⁰ Comptroller and Auditor General. Improving Service Delivery: The Role of Executive Agencies. London: The Stationary Office, HC 525, Session 2002-03: 28 March 2003. http://www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/02-03/0203525es.pdf.

носителю уровня услуг, который необходимо обеспечить, требуемых для этого ресурсов, а также плановых показателей, исходя из которых будет определяться эффективность исполнения проекта, управления широко пользуются обратной связью с потребителями;

- по итогам 2001–2002 гг. управления смогли продемонстрировать выполнение почти 3/4 плановых показателей;
- многие управления в процессе оценки качества предоставления услуг пользовались официально установленными стандартами (такими, как «чартерная норма» – Charter Mark⁵¹). Для оценки качества самих услуг все управления применяли несколько методов, чаще всего в этих целях использовались претензии со стороны клиентов;
- несмотря на то, что все управления ввели у себя системы для определения и мониторинга затрат, эти затраты не увязаны с ключевыми результатами, а потому измерение и мониторинг эффективности чаще всего управления не ведут.

В конце 1990-х гг. в Канаде были созданы в законодательном порядке три управления по предоставлению услуг – Канадское таможенное управление (Canada Customs and Revenue Agency (CCRA)), Канадское управление по контролю за качеством продуктов питания (Canadian Food Inspection Agency (CFIA))⁵² и Управление национальными парками Канады (Parks Canada). Эти управления характеризуются возрастающей гибкостью в вопросах использования финансовых, административных и людских ресурсов. Например, Канадское таможенное управление обладает значительной финансовой гибкостью в вопросах сбора и эффективного расходования средств, оно является самостоятельной структурой, само может определять режим своей деятельности, на него не распространяется межведомственная политика Управления казначейства в кадровой и административной политике. Кроме того, федеральным правительством были учреждены специальные исполнительные агентства (COA) (Special Operating Agencies (SOAs)), которые не являются самостоятельными органами, а функциони-

⁵¹ Стандарт, принятый для оценки качества систем предоставления услуг, существующих в различных управлениях.

⁵² См. <http://www.inspection.gc.ca/english/corppaffr/publications/prog/agence.shtml>.

руют в рамках соответствующих департаментов (например, Паспортное бюро в рамках Департамента международных отношений и международной торговли)⁵³. Иногда под влиянием изменяющихся требований со стороны соответствующей сферы бизнеса различные организационные модели определенным образом эволюционируют. Например, Канадская комиссия по туризму (Canadian Tourism Commission), созданная в качестве специального исполнительного агентства в 1995 г., была превращена в государственную корпорацию в 2001 г., что предоставило ей большую политическую и административную самостоятельность по отношению к федеральному правительству. Теперь комиссия руководствуется в своей деятельности ситуацией, сложившейся в отрасли и на рынке, а целью ее деятельности является сохранение интенсивности и доходности туристической отрасли в Канаде. У комиссии имеется очень влиятельный и активный совет директоров, который определяет стратегические направления ее деятельности, утверждает корпоративные и стратегические планы, а также распределяет ресурсы. Согласно закону, 17 из 26 мест в совете директоров зарезервированы за частным сектором⁵⁴.

Считается абсолютно нормальным, когда первоначально отсутствует четкое понимание того, какой метод предоставления услуг окажется наиболее эффективным и малозатратным – особое управление или какая-то другая схема альтернативного предоставления услуг (например, государственно-частное партнерство или контракт с частной фирмой). Решение этого вопроса обычно требует объективного анализа всех возможных аспектов и последствий. Например, в настоящее время город Торонто проводит ревизию своих Служб городского озеленения (в ведении которых находятся питомники с 3 млн деревьев; службы несут ответственность за посадку и вырубку деревьев, а также за уход за ними в городских парках и общественных скверах) с целью выяснения, соответствующие услуги *должны* обеспечиваться с помощью отдельного городского оперативного управления и предоставляться го-

⁵³ См. http://www.ppt.gc.ca/passport_office/about_e.asp.

⁵⁴ См. http://ftp.canadatourism.com/ctxuploads/en_publications/whoweare.pdf.

роду по каналам муниципально-частного партнерства или же осуществляться на подрядной основе, по каналам частного сектора⁵⁵.

Правительства разных стран отдали предпочтение концепции специализированных управлений. Каждое из них имело для этого свои причины. Одни правительства учреждали управления с тем, чтобы дать их руководителям значительные реальные полномочия, другие – чтобы акцентировать аспект предоставления услуг в их деятельности, а третьи – чтобы снять таким образом финансовые, кадровые и прочие административные ограничения. Но какими бы ни были мотивы, всегда чувствовалась уверенность, что модель централизованного министерского управления больше не отвечает организационным потребностям в сфере управления.

Аллен Шик в своей книге, бросившей вызов традиционным представлениям о роли управлений, отмечает:

«Каждое демократическое правительство должно как обеспечить связь между своими политическими и административными органами, так и держать их друг от друга на известном расстоянии. Обеспечение связи необходимо для того, чтобы менеджеры и другие поставщики услуг действовали в рамках политики и правил, установленных политическими лидерами. Но правительство также должно дистанцировать административную сферу от непосредственного участия в текущей политике, чтобы менеджеры могли действовать независимо, эффективно и справедливо, без оглядки на политические соображения. Ни одна демократия не может мириться с такими критериями поведения, согласно которым менеджеры могут игнорировать политические решения законно избранных лидеров, и ни одна демократия не может позволить политикам вмешиваться в административные вопросы, игнорируя при этом права заинтересованных сторон. Первый критерий оправдывает создание оперативных единиц внутри министерств и департаментов; второй критерий делает обязательной оперативную самостоятельность административных единиц. Чтобы достигнуть правильного соотношения между координацией и субординацией, с одной стороны, и самостоятельностью и гибкостью – с другой, необхо-

⁵⁵ См. <http://www.city.toronto.on.ca/asd/forestry.htm>.

димо одновременно наделить как политиков, так и управляющих достаточными полномочиями и ограничить свободу их действий»⁵⁶.

Достижение этого равновесия и поддержание его на адекватном уровне оказалось трудной задачей для правительств, которые пошли по пути создания управлений. Правительства предоставили им самостоятельность, не прояснив их роли и обязанности и не создав соответствующего механизма отчетности. Во многих странах сама концепция управлений была изначально плохо продумана, и маловероятно, что эти упущения будут скорректированы и в дальнейшем, поскольку управления обрели самостоятельность, не заплатив за это усилением ответственности. Очень немногие страны последовали примеру Великобритании, где каждый последующий шаг, все возможные его последствия тщательнейшим образом анализируются, прежде чем выносится окончательное решение, что и как делать дальше. В процессе «следующих шагов» управления проходят весь свой жизненный цикл, обычно состоящий из 8 этапов (см. Приложение 2).

Опыт Соединенного Королевства заставляет предположить, что создание мощных, эффективных и самостоятельных управлений, обеспечивающих предоставление услуг населению, – это лишь часть задачи. Другая ее часть – создание для имеющихся министерств и департаментов стимулов и возможностей для эффективного руководства подчиненными им управлениями, а также для контроля за их деятельностью. В рамках модели, центром которой являются управления, нередко слишком много внимания уделяется оперативной самостоятельности провайдеров услуг и слишком мало внимания – деятельности контролирующей стороны, т.е. министерств и департаментов. Чтобы следовать политической линии, определяемой министерствами, и выполнять задачи, ими поставленные, управлениям недостаточно быть самостоятельными. Соответствующие министерства должны иметь и возможности, и стимулы, чтобы направлять деятельность управлений и вести ее активный мониторинг.

Хотя при правительстве Блэра от управлений, действующих по принципу «следующих шагов», полностью не отказались, подход все же был изменен. Эта переориентация, проходящая в рамках

⁵⁶ Schick Allen. Agencies in Search of Principles. P. 29–30.

«Программы модернизации», характеризуется тем, что управления, обеспечивающие предоставление услуг населению, ставятся в явное подчинение министерствам, и последние несут ответственность за деятельность подчиненных им управлений. Принцип этот сформулирован в манифесте «Наладим сквозные связи» («Wiring It Up»), посвященном интегрированному предоставлению услуг и опубликованном Канцелярией правительства в 2000 г. под многозначительным подзаголовком «Как Уайт-Холл осуществляет управление межведомственными программами и межведомственным предоставлением услуг» («Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services»). Если программа «Следующие шаги» строилась на модели, центром которой является управление, и делила государственную службу на отдельные административные единицы, программа «Наладим сквозные связи» предполагает, что государственные служащие должны быть в состоянии осуществлять свою деятельность, минуя организационные границы.

Аналогичные перемены произошли и в Новой Зеландии, где большинство ресурсов и ключевых услуг, например, в области здравоохранения и образования, обеспечиваются «организациями короны» (Crown Entities) – внеминистерскими органами, на которые возложены весьма широкие обязанности функционального характера. В стране насчитывается около 70 таких организаций и 2,6 тыс. школьных советов. Несмотря на наличие советов, обеспечивающих проведение соответствующей политики, а также рамок ответственности, заложенных в структуру «организаций короны», исследования, проведенные Казначейством и Комиссией государственных служб, выявили целый ряд серьезных недостатков, существующих в системе связей между правительством и «организациями короны». Согласно Шикку, к этим недостаткам, в частности, относятся недостаточный контроль со стороны министерств; невнимание к «организациям короны» со стороны министров, которым те подчинены; игнорирование «организациями короны» политики правительства; неадекватные и недостаточно проработанные требования, связанные с ответственностью; неадекватные схемы, утвержденные правительством, а также нечеткость юридического статуса некоторых заведений⁵⁷.

⁵⁷ Schick Allen. Agencies in Search of Principles.

Передача части полномочий по предоставлению услуг другим уровням власти или частному сектору

Передача части полномочий часто практикуется в Канаде в качестве средства передачи ответственности за предоставление той или иной услуги от одного уровня власти к другому. Например, федеральное правительство передало провинциальным и территориальным правительствам ответственность за осуществление программ переподготовки безработных, повышающих их шансы на получение работы. Провинция Онтарио передала ответственность за оказание услуг в области оценки муниципального имущества, ранее лежавшую на провинциальном правительстве, муниципальной Корпорации по оценке имущества.

В обоих этих случаях в рамках передачи части полномочий от одного уровня власти другому передавались значительные финансовые средства и трудовые ресурсы. Главным преимуществом передачи части полномочий в отношении обучения на рынке труда являлось повышение гибкости программ обучения: провинциальные и территориальные правительства теперь могут адаптировать их к специфическим потребностям местного рынка труда и обеспечить более полную координацию этих программ. В случае с оценкой муниципального имущества передача части полномочий позволила осуществлять соответствующие услуги на уровне, более чувствительном к местным нуждам, избегая при этом фрагментарного подхода, что очень важно с учетом факта существования сотен муниципалитетов. Одновременно благодаря созданию муниципальной корпорации достигалась определенная экономия средств при проведении оценки имущества.

В Канаде также проводилась передача части полномочий от правительства к некоммерческим отраслевым корпорациям, действующим на принципах самофинансирования. Например, правительство провинции Онтарио передало:

- посредничество в автомобильном бизнесе – в ведение Совета по вопросам технологической безопасности автотранспорта провинции Онтарио (Ontario Motor Vehicle Safety Industry Council);
- агентские услуги в сфере недвижимости – в ведение Совета по вопросам недвижимого имущества провинции Онтарио (Real Estate Council of Ontario);

- проверку техники безопасности электросистем – в ведение Совета по вопросам безопасности электросистем (Electrical Safety Authority);
- программы обеспечения техники безопасности в топливной сфере, а также безопасности лифтов, игровых устройств, бойлеров и приборов высокого давления – в ведение Совета по вопросам технических стандартов и технике безопасности (Technical Standards and Safety Authority).

В 1995 г. в Канаде была создана новая некоммерческая организация «НАВКАН» (NAVCAN), которой федеральное правительство передало ответственность за обеспечение авианавигационного обслуживания всех полетов в воздушном пространстве Канады⁵⁸. Эта передача полномочий некоммерческой организации была вызвана озабоченностью федерального правительства чрезмерно высокой стоимостью услуг, предоставляемых по каналам Министерства транспорта, недовольством авиакомпаний как низким качеством предоставляемых им услуг, так и тем, что их влияние на решения, принимаемые предприятием-монополистом, ориентированным на получение максимальной прибыли, было крайне невелико. В совете директоров «НАВКАН», состоящем из 14 членов, 5 назначаются авиакомпаниями, 2 – профсоюзами служащих, еще 3 – федеральным правительством. Эти 10 директоров, в свою очередь, назначают по своему выбору еще 4 членов. «НАВКАН» сам устанавливает расценки на услуги, что предполагает безубыточность всей инициативы.

Другой формой передачи полномочий со стороны федерального правительства Канады является создание неправительственных «независимых фондов», которым государство одновременно выплачивает крупные суммы денег на инвестирование и расходы в течение ряда лет по направлениям, относящимся к сфере деятельности правительства. Два самых значительных и широко известных фонда – это Канадский фонд инноваций (Canadian Foundation on Innovation), созданный для поддержки научно-исследовательской деятельности, и Канадский стипендиальный фонд нового тысячелетия (Canadian Millennium Scholarship Foundation), оказывающий финансовую поддержку учащимся в

⁵⁸ См. <http://www.navcanada.ca/navcanada.asp>.

системе продолженного среднего образования. Каждый из фондов был учрежден отдельным законодательным актом.

Основной проблемой, связанной со всеми этими вариантами передачи полномочий, является проблема ответственности государства. В случае с программами обучения на рынке труда генеральный аудитор отметил существование «проблемы ответственности», подчеркнув, что подобные передачи полномочий и схемы сотрудничества подразумевают необходимость «совместной ответственности за конечные результаты». Однако, по мнению генерального аудитора, вся ответственность, в конечном счете, ложится на государство:

«Партнеры несут коллективную ответственность за успешность и жизнедеятельность всей схемы сотрудничества. Федеральное правительство продолжает нести ответственность перед парламентом за использование федеральных средств и полномочий. Оно должно организовать и поддерживать связи со своими партнерами (будь то другие уровни правительственной власти или неправительственные организации), чтобы иметь возможность получать необходимую информацию, проводить эффективный мониторинг достигнутого, вносить необходимые коррективы и должным образом отчитываться о результатах»⁵⁹.

Использование независимых фондов было сопряжено с наибольшими проблемами в плане обеспечения должного уровня государственной ответственности при использовании государственных средств. В одной из недавно опубликованных статей Питер Окойн⁶⁰ разъясняет, каким образом организационная структура этих фондов находится в противоречии с принципами ответственного правительства, а также с политикой самого правительства в вопросе о структурах альтернативного предоставления услуг. Основную причину этого коренного недостатка всей системы ответственности следует искать в ее организационной структуре, созданной с целью сделать данные фонды действительно независи-

⁵⁹ Desautels Denis. Accountability for Alternative Service Delivery Arrangements in the Federal Government: Some Consequences of Sharing the Business of Government. № 27. <http://www.ipaciapc.ca/english/research/PAGE023.PDF>.

⁶⁰ Aucoin Peter. Independent Foundations, Public Money and Public Accountability: Whither Ministerial Responsibility as Democratic Governance // The Journal of the Institute of Public Administration of Canada. Spring 2003. № 46, 1. P. 1–26.

мыми от правительства. Независимость от правительства была необходима, чтобы заработали уникальные финансовые схемы, лежавшие в основе образования этих фондов.

По существу, принятая стратегия финансирования состоит в том, что на счета фондов одновременно переводятся остающиеся на конец года излишки по расходным статьям федерального бюджета (5,15 млрд долл. в случае с Фондом инноваций и 2,5 млрд долл. в случае со Стипендиальным фондом). Такая схема, бесспорно, самая удобная для федерального правительства: ему гораздо легче производить разовые выплаты остающихся на конец года излишков по расходным статьям бюджета, чем действовать в рамках растянутых на весь год расходных обязательств, которые конкурировали бы с расходными обязательствами по другим статьям бюджета. В данном случае речь идет о весьма трудном компромиссе. Если правительства решают создавать независимые фонды, используя для этого более или менее осуществимые стратегии финансирования, принцип ответственности за расходование государственных средств всегда страдает самым серьезным образом.

Покупка услуг в частном секторе

Сейчас многие правительства все чаще заключают с частными организациями соглашения о покупке услуг на контрактной основе. Например, в Онтарио Ведомство государственного попечительства (Office of the Public Guardian and Trustee) заключило с одной компанией соглашение о передаче функций управления продажами недвижимости клиентам ведомства. Цель передачи состояла в повышении эффективности и рациональности этих операций, а также в снижении административных расходов.

На муниципальном уровне администрация города Торонто в настоящее время изучает несколько возможных вариантов покупки услуг в частном секторе⁶¹, в том числе услуг по уборке помещений в зданиях, где размещаются правительственные ведомства. Если бы эти услуги осуществлялись операторами из частного сектора, их эффективность могла бы возрасти, а расходы городских властей уменьшились. Покупка услуг с использованием схем, потенциально более эффективных, чем непосредственное предоставле-

⁶¹ См., например: <http://www.city.toronto.on.ca/asd/index.htm>.

ние услуг правительственными департаментами муниципального уровня, иногда может стимулироваться внесением изменений в законодательство на более высоком уровне – на уровне провинций. Например, город Торонто в настоящее время изучает возможность реализации новой схемы для проведения предусмотренных в Строительном кодексе инспекций и проверок планов строительства. Внесение соответствующих изменений в провинциальное законодательство позволит муниципалитетам пользоваться для этих целей услугами управлений (получивших название «зарегистрированные кодексные управления» (Registered Code Agencies)). Это даст возможность городу Торонто сдать эти функции в подряд (полностью или частично), а лицам, подавшим заявки на строительство, обратиться к зарегистрированным агентствам для выполнения части данной работы⁶².

Хотя покупка услуг, возможно, и приведет к росту эффективности, эта инициатива, скорее всего, вызовет значительное сопротивление со стороны профсоюзов. Профсоюзы часто видят в таких схемах еще одну форму «приватизации», способ сокращения занятости в государственном секторе и урезания заработной платы. Основная цель эффективной политики закупок состоит в том, чтобы государство с максимально возможной для себя выгодой потратило свои деньги. Эта концепция подразумевает не только покупку товаров, соответствующих определенным требованиям, по самым низким ценам, но и более сложные вещи (например, минимизацию затрат). Кроме того, в концепции в качестве основополагающей присутствует идея открытой и честной конкуренции, в ходе которой потенциальные продавцы предлагают свои решения, которые удовлетворяют требованиям покупателей и соответствуют правилам, которые ставят все фирмы, участвующие в переговорах о поставках, в равное положение. Все это должно происходить под контролем официальных лиц, неукоснительно следующих идее соблюдения установленных правил, а следовательно, и идее достижения общественного блага. Реализация концепции закупок услуг невозможна без эффективной системы борьбы с коррупцией. В Приложении 5 вопрос о закупках рассматривается более подробно.

⁶² См.: <http://www.city.toronto.on.ca/asd/building.htm>.

Создание партнерств

Федеральное правительство Канады и правительства нескольких провинций этой страны заключили между собой партнерское соглашение о создании 13 «канадских деловых сервис-центров» (КДСЦ) (Canada Business Service Centres (CBSCs)), призванных служить каналами распространения правительственной информации для использования ее в деловой сфере. КДСЦ распространяют самую различную информацию об услугах, предоставляемых правительством, а также о программах и правилах, которые могут интересовать бизнесменов, начинающих новое дело или совершенствующих уже существующий бизнес. КДСЦ облегчают контакты с различными уровнями власти, являясь важнейшим источником деловой информации о Канаде. Инициатива представляет собой партнерство, в котором участвуют 37 федеральных министерств, 13 провинциальных и территориальных правительств и – в отдельных случаях – частный сектор, ассоциации, высшие учебные заведения и исследовательские институты.

Некоторые партнерства существуют исключительно на правительственном уровне, поскольку созданы с целью повышения уровня сотрудничества между правительственными структурами и способствуют проведению более координированной политики и более успешной реализации правительственных программ. Одним из примеров таких партнерств является Канадское сельское партнерство (Canadian Rural Partnership) – новаторская схема, координирующая деятельность 29 федеральных министерств и управлений в деле развития и проведения в жизнь стратегии, направленной на улучшение положения населенных пунктов в сельской местности⁶³.

Одна из форм сотрудничества становится с каждым днем все популярнее – это государственно-частные партнерства (ГЧП) (public-private partnership (P3)). ГЧП можно рассматривать как особую разновидность частичной приватизации, позволяющую правительствам отойти от традиционной иерархической модели управления и взять на вооружение новую модель – сетевую, или модель сотрудничества, объединяющую ресурсы государственных и частных (или относящихся к третьему сектору) организаций к общей выгоде

⁶³ См.: http://www.rural.gc.ca/crpfacts_e.phtml.

де всех партнеров. Партнерство с частными организациями сулит правительству наиболее интересные возможности, но оно же может создать для правительства и самые сложные проблемы. Власти города Торонто активно обсуждают вопрос о возможном партнерстве с частным сектором (или об обычном контракте с частной фирмой) для реализации программы покупки для нужд города товаров и услуг на сумму 6,7 млн долл. Внедрение схем партнерства с частным сектором может привести к росту эффективности, не разрушив при этом существующую систему государственных закупок – открытую, справедливую и доступную для участия частных фирм⁶⁴. Подробнее вопрос о схемах ГЧП и опыте их использования в Ирландии и Великобритании рассматривается в Приложении 6.

Совершенно очевидно, что использование ГЧП потенциально очень выгодно для правительств, которым всегда не хватает денег, так как снимает с них часть финансового бремени, задействуя средства частных организаций. Кроме того, схемы партнерств применяются для легитимации «платы за использование», потому что стоимость услуг в этом случае непосредственно перекладывается на плечи потребителей. Но выгоды от партнерств не ограничиваются привлечением дополнительных капиталов или средств на текущие эксплуатационные расходы. ГЧП отвечают требованиям населения, чтобы государственные, частные и некоммерческие организации работали в тесном сотрудничестве, решая проблемы и предоставляя услуги населению более эффективно, чем поодиночке. ГЧП также позволяют правительствам получать доступ к передовым технологиям, находящимся в распоряжении частных организаций, и перекладывать на партнеров часть рисков, связанных с внедрением новаторских стратегий или программ.

Соглашения о многолетнем партнерстве в рамках схем, соответствующих интересам как государственного, так и частного сектора, подразумевают совместное участие в рисках, единство мнений, обмен информацией и распределение как полномочий, так и ответственности. Заклучая такие соглашения, правительства, привыкшие к строгой иерархичности в принятии решений и к такой же иерархичности в распределении информации и ресурсов, делают весьма решительный, по их меркам, шаг в новом направле-

⁶⁴ См.: <http://www.city.toronto.on.ca/asd/purchasing.htm>.

нии. Относительно любого государственно-частного партнерства необходимо принимать во внимание следующие вопросы:

- Обладают ли государственные служащие достаточным опытом и возможностями, чтобы определить потенциальных партнеров и провести необходимые переговоры о партнерстве, которое отвечало бы государственным и общественным интересам?
- Могут ли выборные государственные служащие смириться и справиться с усилением риска, которое неизбежно сопутствует созданию партнерства?
- Попытаются ли партнеры из частного сектора повлиять на политику с целью добиться таких ее изменений, которые в будущем могут сказаться на их доходах, и смогут ли они преуспеть в этом?
- Можно ли сделать системы государственных закупок достаточно гибкими, чтобы они смогли адаптироваться к условиям постоянных переговоров, характерных для схем партнерства в частном секторе? И если да, то какой ценой?
- Будет ли персонал частной компании, занимающейся предоставлением услуг, руководствоваться ценностями и традициями работы, общепринятыми для государственного или частного сектора, при обслуживании граждан/потребителей?
- Смогут ли партнеры из частного сектора приспособиться к той же степени ответственности, которая требуется от их коллег из государственного сектора?

В конечном счете, как следует из этих вопросов, главной задачей для правительства будет принятие такой модели партнерства, использование которой принесло бы дополнительные выгоды.

Франчайзинг/лицензирование

Власти провинции Онтарио возложили на частные лесопромышленные компании все эксплуатационные расходы и расходы на лесоустройство. Согласно условиям лицензии, от компаний требуются проведение лесовосстановительных работ, обновление оборудования и его техническое обслуживание, инвентаризация лесного хозяйства, составление графиков мероприятий и планов ведения лесного хозяйства. Раз в 5 лет в компаниях проводится независимый внешний аудит, который должен подтвердить, что они действуют в соответствии с законодательством.

Приватизация

Среди самых значимых примеров приватизации в дорожной области безусловного внимания заслуживает продажа шоссейной дороги № 407, проходящей к северу от Торонто. Продажа шоссе с электронной системой оплаты за проезд испано-квебекскому консорциуму состоялась в 1999 г., сумма сделки составила 3,1 млрд долл. Покупатели заплатили властям провинции на 1,6 млрд долл. больше стоимости строительства дороги; новые владельцы получили право взимать плату за пользование шоссе сроком на 99 лет.

Успешность схем АПУ во многом зависит от характера и активности государственного и частного секторов, которые принимают и реализуют те или иные схемы. Так, результаты одного широко-масштабного международного исследовательского проекта, посвященного схемам альтернативного предоставления услуг в области функционирования систем муниципального водоснабжения, показывают, что во многих случаях сделанный выбор повлек за собой возникновение «нежелательных стимулов»⁶⁵. Например, глубокий анализ положения дел с системами муниципального водоснабжения в Англии выявил, что обращение к услугам частных компаний, имеющее целью повышение эффективности, может в действительности привести к ее снижению. Исследование выявило рост случаев утечек из водопроводов, который объясняется тем, что руководство частных компаний оказалось не готово пойти на сокращение объемов утечек ниже «экономически допустимого уровня», так как это отразилось бы на прибылях. Чтобы защитить существующую инфраструктуру, правительство было вынуждено ввести «норму утечек». Аналитики пришли к общему выводу, что в области водоснабжения модель АПУ сталкивается с большими трудностями, когда речь заходит о создании адекватных стимулов⁶⁶.

⁶⁵ См.: <http://www.powi.ca/goodgovernance.pdf>.

⁶⁶ Joe J., O'Brien J., McIntyre E., Fortin M., Loudon M. (2002). Governance and Methods of Service Delivery for Water and Sewage Systems. Commissioned Paper 17. The Walkerton Inquiry. Toronto: Queen's Printer for Ontario.

Потенциальные риски реализации некоторых схем АПУ

Хотя в развитых демократиях и был накоплен значительный опыт в области реализации многочисленных схем АПУ, относительно них прозвучал целый ряд предостережений, которые следует принять во внимание. Например, с критическими замечаниями по поводу практики создания целевых управлений выступил Международный банк реконструкции и развития⁶⁷. В целом они сводятся к следующему:

- *Стагнация политики.* Правомерен вопрос: не идет ли создание самостоятельных управлений вразрез с декларированными политическими целями, поскольку целевые избирательные округа, материально заинтересованные в существовании этих управлений, могут вынуждать правительство, невзирая ни на что, продолжать прежнюю политику? Управления создаются, но редко закрываются или подвергаются реорганизации. Политикой может стать то, что делают управления, а не то, что предлагает правительство. Это также может породить нездоровое соперничество между управлением и создавшим его министерством, которое несет юридическую ответственность за данную сферу политики. В дисфункциональных бюрократиях, где управления создаются, чтобы нейтрализовать неэффективность традиционных министерств, управления нередко начинают де-факто играть решающую роль в процессе принятия решений, оттесняя на второй план создавшие их министерства. Поскольку управления, как правило, не имеют официального мандата и официальных полномочий на проведение координированной межуправленческой политики, господство того или иного управления в соответствующей политической сфере может вызвать серьезные проблемы в области такой координации. И очень часто в итоге появляется бюрократия, слабо и запоздало реагирующая на смену приоритетов.
- *Смещение курса политики.* Не занимаются ли самостоятельные управления квазифинансовой деятельностью, выходящей за рамки первоначальных политических установок в сфере

⁶⁷ The World Bank Group. Difficulties with Autonomous Agencies
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/autonomous.htm>.

управления? Самостоятельный статус может способствовать тому, что управления решат заняться квазифинансовой деятельностью (например, предоставлять платные услуги, заключать концессионные договоры с определенными фирмами), которая будет играть ту же роль, что налоги и субсидии, и, таким образом, деятельность управлений выйдет за рамки первоначальных намерений правительства.

- *Дестабилизация бюджета.* Не подрывают ли управления принцип скоординированности бюджета? Бесконтрольное создание управлений может дестабилизировать бюджет в трех отношениях. Во-первых, оно вызовет рост числа получателей целевого финансирования, что подорвет стратегические возможности правительства оперировать денежными средствами, перенаправляя их на финансирование возникающих приоритетов, в итоге возникнет жесткость и перенапряжение бюджета. Во-вторых, оно может породить ситуации, когда правительству придется или изыскивать дополнительные средства, или мириться с неизбежностью какой-либо чудовищной катастрофы в виде, например, забастовки учителей, медсестер и т.д. В-третьих, бесконтрольное создание агентств может вызвать необходимость со стороны правительства осуществлять заем средств или брать на себя другие нежелательные обязательства.
- *Предоставление протекций.* Не способствуют ли управления расцвету покровительства? Бесконтрольное создание управлений может сделать привычным покровительство в вопросах назначения на должности, если то или иное управление становится негласной вотчиной или своего рода одной из партий правительственной коалиции. Это подрывает непреложность правила «каждому – по заслугам», обязательного для всех управлений, так как появляется некая «экстерриториальная единица», где все назначения зависят исключительно от воли патрона. В тех случаях, когда у власти находится правительство, за которым стоит шаткая коалиция, управления – путем обещаний передачи той или иной сферы влияния, повышения политического статуса тех или иных лиц – могут стать весьма удобным средством для умиротворения самых недовольных членов коалиции.

- *Особые привилегии.* Не искажаются ли управлениями стимулы, которые приняты в государственном секторе? Для того чтобы возможность работы в самостоятельных управлениях стала более привлекательной для квалифицированных специалистов, в отношении управлений часто делаются исключения из правил кадровой политики, утвержденной для государственных учреждений: вводятся повышенные оклады, предоставляются весьма существенные льготы. Неравенство в системе стимулов, принятых в государственном секторе, создает трудности в привлечении компетентных специалистов на службу в традиционные министерства. Те же из них, кто остается на работе в несамостоятельных подразделениях правительства, теряют мотивацию или даже начинают испытывать враждебность к своим коллегам, пользующимся бывшими льготами и имеющим лучшие стимулы на службе в самостоятельных управлениях.

Уроки по итогам накопленного опыта

Опыт, накопленный в различных странах, позволяет выделить факторы, которые в значительной степени определяют успешность реализации тех или иных схем альтернативного предоставления услуг. Некоторые из этих факторов можно связать с «успехом начинания», другие – с особенностями проекта и со спецификой схем альтернативного предоставления услуг. Достаточно подробный набор факторов, способствующих успеху инициативы, приведен в Приложении 7.

Однако то, какая схема и почему успешно работает в разных странах, не является наиболее важным вопросом. Необходимо понять, какая схема могла бы наилучшим образом (или более эффективно) работать в России, учитывая существующий уровень развития ее государственного и частного секторов. В какой мере страна может одномоментно освоить новую для нее модель, уже утвердившуюся в другой стране, или хотя бы самые существенные элементы этой модели? И в чем состоит лучшая стратегия для страны, где нет основных элементов данной модели, а создание этих элементов займет достаточно долгое время, тогда как необходимо уже сегодня предпринять целый ряд действий? Как сделать такой выбор, чтобы эксперименты в области альтернативного предос-

тавления услуг имели достаточные шансы на успех в стране, а полученный опыт пригодился бы ей в дальнейшем?

Обратим внимание на новозеландскую модель, которую многие признали одной из наиболее удачных. Эта модель предоставляет управляющим широкую свободу действий, при этом возлагая на них ответственность за достижение четко оговоренных плановых показателей и подвергая их деятельность тщательному мониторингу. Новозеландская модель – это воплощение философии управления, получившей название «детальный контрактualизм»⁶⁸, и нигде, кроме Новой Зеландии, она не стала частью системы управления государственным сектором и системы альтернативного предоставления услуг (эта философия не нашла себе применения, например, в Великобритании, Австралии, Швеции и Канаде)⁶⁹. Основные черты новозеландской модели являются отражением теории «сотрудник – руководитель», а также экономических теорий о транзакционных издержках, являющихся научным фундаментом управления государственными институтами. Но, в отличие от всего остального мира, Новая Зеландия использовала эти концепции с присущей им логикой. А. Шик тем не менее убедительно доказал, что данная модель не может служить практическим руководством для стран с переходной экономикой, которым необходимо как можно быстрее преодолеть изъяны в системе государственного управления.

Обсуждение применимости модели детального контрактualизма можно условно разделить на три стадии. На первой стадии рассматриваются основные задачи и концепции модели, связанные с ее ориентацией на внутренние рынки и договорные отношения в государственном секторе. Ключевыми вопросами при этом являются следующие: подходит ли новозеландская модель для России;

⁶⁸ «Детальный контрактualизм» – понятие, относящееся к использованию письменных контрактов, обычно заключаемых между министрами и высшими должностными лицами государственной службы, в которых детально фиксируется большое число контрактных обязательств, а кроме того определяются задачи, цели, производительность, ответственность, ресурсы и т.д.

⁶⁹ Schick Allen. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. <http://wbi0018.worldbank.org/network/prem/premdoclib.nsf/d7fa6241ab13b22e8525677e006cbe17/cd2875166aa40bcc8525671300044cbc?OpenDocument>. This sections draws extensively upon this article.

принесла ли она обещанные перемены, и если да, то какие из ее многочисленных элементов больше всего способствовали реформированию государственного сектора? Вторая стадия посвящена рассмотрению российской управленческой практики и проблематики с упором на неформальность оперативного руководства государственным сектором. Возникает вопрос: может ли страна, пронизанная неформальными отношениями, противоречащими предписанным правилам управления, адекватно расширить свободу действий менеджеров и при этом защитить интересы общества и государства с помощью формальных контрактов? Наконец, на заключительной стадии обсуждения признается, что неформальность отношений тормозит развитие и является неподходящей основой для построения управленческого потенциала. Поэтому мы предлагаем воздержаться от попытки сразу освоить авангардные методы исцеления и действовать последовательно и не торопясь, внося те изменения, на которые Россия согласится пойти.

В Новой Зеландии официальная доктрина детального контрактализма применялась буквально во всех элементах реформы для усиления договорных отношений между правительством и министрами, выступавшими в роли покупателей товаров и услуг, с одной стороны, и департаментами и другими подразделениями, выступавшими в роли поставщиков, – с другой. Этот детальный контрактализм пришел на смену «органичным», строящимся на основе существующих связей, договорам, характерным для традиционных систем государственной администрации. В своей оценке трудностей применения чистого варианта этой модели в Новой Зеландии А. Шик подчеркивает следующие моменты:

- в новозеландской модели акцент делается на факторы, которые можно оговорить в контрактах, (например на покупке продукции), но уделяется недостаточное внимание интересам государства как собственника, поскольку такие понятия трудно вместишь в рамки контракта;
- нерушимость контракта зависит от добровольных действий, основанных на личных интересах. Но иногда личные интересы оказываются сильнее коллективных, государственных, и последние проигрывают. Это происходило в первые годы реформы, когда попытки создать исполнительную службу в высших

правительственных эшелонах терпели провал из-за того, что многие менеджеры предпочитали заключение контракта в индивидуальном порядке;

- контрактализм может иногда идти во вред традиционным ценностям государственной службы, персональной ответственности и профессионализму. Он может вызвать у менеджеров избирательное отношение к ответственности: если что-то не упомянуто в контракте – это меня не касается;
- схемы, организованные наподобие контракта, сами по себе еще не создают «отношения на расстоянии» в государственном секторе, как и не создают для правительства возможность ужесточить требования к уровню эффективности. В большинстве случаев у правительства нет иного выбора, как заключить контракт с внутренними поставщиками, обычно из числа своих же собственных министерств. Если те не справляются с задачами, возложенными на них, то правительство может уволить старших администраторов и оказать на остающихся определенное давление. Но у него редко бывает возможность внешнего выбора, который незаменим как средство обеспечения эффективности персональных контрактов и оказания давления на исполнителей;
- главные администраторы, старшие менеджеры и другие чиновники объясняют повышение эффективности деятельности правительства главным образом расширением собственных полномочий, а не введением системы контрактов. Менеджеры расходятся во мнениях относительно роли, которую сыграли контракты, но мало кто из них считает, что эта отличительная черта новозеландских реформ имела решающее значение в деле повышения оперативной эффективности;
- контракты не беззатратны. Переговоры и последующее давление на исполнителей в случае многочисленных контрактов ведут к громадным транзакционным издержкам. Эти издержки еще не стали в Новой Зеландии предметом систематического исследования, хотя и поглощают весомую часть ведомственных бюджетов⁷⁰.

⁷⁰ Опубликовано в: The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. New Zealand: State Services Commission, August 1996.

Детализированные контракты и практически только внутриведомственные рынки получили столь большое распространение в Новой Зеландии, потому как эта страна уже располагала рыночной экономикой и отработанными механизмами и методами давления на исполнителей контрактов. Эти условия только появляются в России с ее тенденциями неформальности в экономике, слабой разработанностью прав собственности и других формальных норм, регулирующих экономическую деятельность частного сектора. Возникновение открытых рынков является столь же важной предпосылкой для модернизации государственного сектора, как и для развития частного. По словам А. Шика, «маловероятно, что правительство станет действовать по правилам и предписаниям, которые ежечасно нарушаются в частных сделках»⁷¹.

В системах, где процветают неформальные отношения, многие государственные служащие получают должности только благодаря связям или потому, что поддерживают определенную организацию или какое-либо начинание. Поскольку официальные ставки могут быть очень невысокими, человека могут принять на одну должность, но числиться и получать заработную плату он будет по другой. Появятся «мертвые души», числящиеся в платежных ведомостях по двум и более должностям; те же, кто будет появляться на службе, не будут иметь стимула к эффективной работе из-за низких официальных ставок заработной платы.

Неформальность – «палка о двух концах». С одной стороны, она позволяет преодолеть бюрократическую волокиту для достижения желаемого. С другой – она открывает лазейку для коррупции и неэффективности (а иногда и делает их привычным явлением). Положительными аспектами неформальности могут быть финансовая дисциплина вопреки нереалистичности бюджета и предоставление публичных услуг вопреки суровости правил и жесткому контролю. Но за неформальность приходится дорого платить, в частности, игнорируются правила государственной службы и всех прочих видов общественного регулирования, на сопротивление системе уходят время и средства, растет недоверие к правительству и процветает повсеместная коррупция, возникает равнодушие к результативности и эффективности правительственных программ, а так-

⁷¹ Allen Schick. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms.

же к деятельности государственных учреждений и чиновников. Когда бюрократов ценят за их способность по обеспечению неформальности, они равно как и все другие, попавшие в капкан системы, очень легко могут утратить понимание государственных задач, которым они служат, а также представление о результатах, которые, по идее, должна приносить их деятельность. А отсюда уже только один шаг до потери контроля и нарушения правил для достижения личных целей.

Чтобы осуществить реформы, подобные тем, которые были проведены в Новой Зеландии, странам с переходной экономикой придется пройти более длинный и рискованный путь. А. Шик приходит к следующему выводу: ни одной стране, в которой государственный сектор опутан неформальными отношениями, не следует напрямую переходить к режиму, где менеджеры пользуются огромной свободой действий в кадровых и финансовых вопросах и вольны принимать людей на службу и расходовать средства по собственному усмотрению. Новая Зеландия пришла к этому не сразу, не стоит спешить пытаться это делать и другим странам. До реформы у Новой Зеландии были бюджеты, которые контролировали расходы и соответствовали реальному объему операций; кроме того, у нее была система государственной службы, которая устанавливала порядок трудоустройства государственных служащих и регулировала их заработную плату. Иными словами, у нее был официально упорядоченный государственный сектор. Его существование – важное предварительное условие, без которого нельзя заимствовать какие-либо элементы новозеландской модели»⁷².

Все вышесказанное заставляет предположить, что для достижения успеха при реформировании всего государственного сектора в целом и при переходе к альтернативному предоставлению услуг, в частности, требуется проведение ряда последовательных, логически связанных друг с другом мероприятий. Последовательность должна быть такой, чтобы уменьшались масштабы неформальности и наращивались управленческий потенциал и компетентность, а заодно проводились эксперименты с тщательно отобранными инициативами, спланированными таким образом, чтобы

⁷² Schick Allen. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms.

был возможен их постоянный мониторинг, конечной целью которых является приобретение опыта и поэтапное улучшение управленческого поля. При такой стратегии реформы в русле альтернативного предоставления услуг не будут откладываться до тех пор, пока не возникнут все необходимые элементы конструкции.

Во-первых, прогресса в области альтернативного предоставления услуг невозможно добиться без одновременных изменений во всем рыночном секторе. Как только в экономике начнется отход от неформальных норм и она во все большей степени будет функционировать, опираясь на права собственности, определяемые контрактом, а не практикой, правительство, скорее всего, пойдет по пути формирования и назначения руководства, которое будет подчиняться установленным правилам. Тем не менее нет никаких гарантий, что упорядочение рыночного сектора обязательно вызовет адекватные изменения в государственных институтах. Неформальность – это в такой же мере явление культуры, как и практики. Она определяет социальные роли и отношения, а также то, что считается нормальным и ожидаемым поведением, и неформальность сохраняется даже тогда, когда базовые условия, ее породившие, уже исчезли.

Во-вторых, модернизация государственного сектора означает создание надежных и действенных механизмов внешнего контроля. Такой контроль подразумевает, что все организационные единицы обязаны получать предварительное одобрение на проведение любых действий, связанных с кадровыми вопросами, расходами или закупками. Механизмы внешнего контроля многим покажутся чем-то очень старомодным, но они представляют собой элементы, которые станут основой создания упорядоченного государственного сектора, подчиняющегося установленным правилам, и этот сектор скорее выиграет, чем потеряет от того, что фактор неформальности окажется адекватно уравновешенным. Функционирование в условиях среды, контролируемой извне, является важным этапом процесса развития, так как оно: а) прививает менеджерам необходимые навыки самостоятельности; б) создает атмосферу доверия между теми, кто осуществляет контроль, и линейными руководителями, а также дает уверенность гражданам в своем правительстве; в) побуждает менеджеров следовать между-

народным этическим нормам поведения государственных служащих. Как только эти основные предпосылки упорядоченного управления достаточно созреют, тем, кто осуществляет контроль, нужно будет дать возможность ослабить регламентацию и предоставить отдельным линейным руководителям большую самостоятельность в реализации их программ.

Однако этот процесс обучения и упорядочения сможет оказаться плодотворным только в том случае, если контроль будет справедливым и реалистичным. В случае с правилами государственной службы это означает, что по мере развития экономики заработная плата должна расти, число «мертвых душ» – сокращаться, а государственные служащие должны получать все большие возможности для повышения квалификации и продвижения по службе. Если это не произойдет, то, конечно, учиться люди не перестанут, однако учеба сведется к получению знаний о том, как победить систему, как перехитрить контролеров, как получать заработную плату, ничего не делая, и т.д.

В-третьих, когда речь идет о процессе развития профессиональных навыков, создания климата доверия, уверенности, а также зарождения системы ценностей, необходимой в государственном секторе, политики и чиновники должны уделять особое внимание основным процессам управления государственными структурами. Прежде чем их назначат контролировать результаты деятельности (как в новозеландской модели), они должны научиться контролировать предоставление ресурсов; прежде чем их назначат отвечать за расходы, они должны научиться отвечать за сохранность средств; прежде чем их уполномочат вводить собственные правила, они должны сами научиться соблюдать существующие правила; и прежде чем их уполномочат действовать по своему усмотрению в самостоятельных управлениях, они должны научиться работать в условиях интеграции и приобрести опыт работы в централизованных департаментах. Это – всего лишь некоторые прописные истины, которые следует усвоить политикам и чиновникам, чтобы государственный сектор смог развиваться.

Когда прописные истины усвоены, государственный сектор должен подвергнуться реорганизации в соответствии с принципами внутреннего контроля. Внешний контроль и самостоятельность

менеджеров (как в новозеландской модели) – не единственно возможные формы организации деятельности государственного сектора. Есть и третья возможность – внутренний контроль. Формально внутренний контроль относится к системам и методам, используемым управлениями для того, чтобы обеспечить соблюдение правил и сберечь государственные активы. В поведенческом плане внутренний контроль означает, что существующие правила воспринимаются всеми как справедливые, осуществимые и законные.

На практике внутренний контроль обеспечивает менеджерам большую свободу действий в осуществлении их полномочий. При внутреннем контроле в центре внимания оказывается не контроль *ex ante*, а аудит *ex post*; не контроль над индивидуальными действиями, а контроль над широким спектром деятельности; не оценка специфических действий, а оценка систем. Это означает, например, что правила государственной службы будут определять общую численность должностей, или общую численность должностей в каждой категории служащих (достаточно широкой), а департаменты сами будут определять свои кадровые решения, но те будут контролироваться центральными управлениями. В финансовой сфере внутренний контроль будет означать, что управления – при наличии средств – могут производить закупки, санкционировать командировки и осуществлять прочие расходы, не испрашивая на то предварительного разрешения.

Наконец, по мере того как элементы конструкции будут занимать отведенные для них места, правительство и менеджеры должны готовиться к проведению действительно важных экспериментов, которые сделают процесс обучения по-настоящему элективным. Правильно спланированные, получившие жесткую оценку независимых экспертов и адекватное освещение в отчетах эксперименты в области альтернативного предоставления услуг смогут стать зримым шагом на пути к новым реформам государственного сектора. В то же время опыт и успехи этих экспериментов, смогут скрепить элементы, из которых складываются реформы не только государственного, но и частного сектора.

2.2. Оценка эффективности и результативности в государственном секторе

2.2.1. Необходимость организации системы оценки эффективности

Анализ эффективности является важнейшим компонентом любой системы управления расходами. В теории и практике управления общепринятым считается, что анализ может способствовать принятию государственных решений в бюджетной сфере, а также повышению эффективности различных проектов и программ в области управления. Анализ, обеспечивая более полную, достоверную и качественную информацию, помогает понять, как наилучшим образом разрабатывать и реализовывать политику и программы для достижения необходимых результатов. Анализ предоставляет возможность политикам, принимающим решения чиновникам, руководителям различного уровня и всем членам общества учиться на приобретенном опыте и исходя из этого улучшать качество своей работы, планирования и распределения ресурсов.

Анализ включает оценку эффективности (способность работать с наименьшими затратами) и результативности (достижение поставленной цели).

Мощный аналитический потенциал дает толчок к применению все новых методов управления на самом высоком уровне, способствует развитию государственных институтов, а также оказывает содействие реформе в государственном секторе. Централизованное решение о проведении анализа может помочь акцентировать внимание на эффективности работы областных и муниципальных органов власти, получающих государственные субсидии. Успешная коммерциализация и предоставление бюджетных услуг частному сектору требуют четкого понимания программных целей. Анализ является одним из основных элементов в проведении реформы государственного аппарата. Наделение руководителей большей степенью ответственности и автономии тесно связано с необходимостью уделять особое внимание оценке работы персонала, так как работа на индивидуальном уровне в некоторой степени отражается на работе всего проекта или программы.

Анализ является одним из важнейших инструментов результативности антикоррупционных мер, улучшающих работу систем финансового управления, и служит базой для своевременной подготовки отчетности о проделанной работе. Включение анализа в число приоритетов деятельности правительства способствует укреплению функций аудита и контрольно-ревизионных органов, что обеспечивает прозрачность как процесса принятия политических решений, так и их выполнения.

Решение о приоритетности проведения анализа требует серьезного изучения проблемы поиска стимулов для руководящих работников и менеджеров, занимающих ответственные должности, а также необходимости организации учебных курсов для менеджеров и специалистов по изучению методов проведения анализа.

Методы проведения анализа (оценки) эффективности

Существует много методов (способов, инструментов) оценки эффективности, выбор которых зависит от поставленных целей. Несмотря на то, что все эти методы так или иначе взаимосвязаны, в них не так просто разобраться, поскольку эксперты в этой области пользуются разной терминологией. Среди методов оценки эффективности работы назовем следующие: постоянный мониторинг и показатели эффективности; оценка выполнения проекта и программы – предварительная, текущая (информативная) и итоговая; экономический анализ; финансовая проверка. Каждый из этих инструментов предоставляет информацию по эффективности деятельности и может быть использован в различных ситуациях. Такой широкий диапазон методов и оценок известен под более общим термином «мониторинг и оценка эффективности»⁷³.

Определим некоторые понятия, которые будут использоваться далее в разделе:

- под «*обратной связью*» понимается процесс, осуществляемый в рамках мониторинга и оценки, посредством которых распространяются информация и опыт и которые используются для оценки движения к намеченным целям или для подтверждения их достижения. Обратная связь может включать

⁷³ Определения мониторинга, оценки и отчетности можно найти в отчете в рамках Программы развития ООН http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/documents/part_1.pdf.

полученные результаты, выводы, рекомендации и уроки из накопленного опыта. Она может быть использована для повышения эффективности работы, а также в качестве основы для принятия решений и стимулирования процесса обучения в организации;

- «*усвоенный урок*» – пример, основанный на опыте, который может быть применен к ситуации в целом, а не к конкретным обстоятельствам. Это обучение на основе приобретенного опыта. Усвоенные уроки помогают найти «эффективные методы», с помощью которых можно определить, как и почему разные стратегии работают в различных ситуациях;
- «*оценка результативности*» и «*оценка*» часто используются как взаимозаменяемые термины для краткости и передачи общего смысла, а также для объединения различных терминов и понятий.

Существует большое разнообразие способов оценки, среди которых можно выделить: анализ с использованием метода «издержки–выгоды», анализ экономического эффекта (АЭЭ), моделирование, а также изучение мнения и удовлетворенности потребителя⁷⁴.

Некоторые из инструментов мониторинга и оценки (МиО) и подходы взаимно дополняют друг друга, а другие взаимно заменяют. Одни имеют широкое применение, а другие используются только в конкретных случаях. Выбор наиболее приемлемого инструмента зависит от множества причин, в том числе: от основных пользователей, заинтересованных в получении результатов мониторинга и оценки; от времени, в течение которого должна быть подготовлена данная информация; от стоимости проведения исследования.

В Приложении 8 дается краткое описание основных методов оценки эффективности.

⁷⁴ Управление Всемирного банка выпустило Методологическое руководство по оценке эффективности «Мониторинг и оценка: некоторые инструменты, методы и подходы», в котором в краткой и доступной форме даются объяснения различных подходов к вопросу оценки и анализа ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/\\$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf)).

Обеспечение необходимого уровня компетентности для проведения анализа/оценки эффективности

Стимулы

Необходимость анализа/оценки эффективности должна осознаваться на уровне высшего звена руководства. Если правительство, министры и другие чиновники высокого ранга не берут на себя роль лидера, если им не нужна высококачественная оценка принимаемых ими решений, такая оценка вряд ли будет полезна. Один из способов повысить спрос на проведение анализа/оценки – демонстрация угрозы проведения такой оценки за пределами организации. Тем не менее наибольший эффект достигается тогда, когда главы правительств и руководители высшего звена сами проявляют желание использовать данные высококачественного анализа для обоснования собственных решений.

Можно создать такие рычаги системы государственного управления и так организовать бюджетный процесс и отчетность на самом высоком уровне, чтобы они поддерживали «культуру поиска решений и анализа». Для этого правительство должно изменить требования к отчетности для ведомств и государственных предприятий. Требования к отчетности должны стимулировать как концентрацию внимания на результатах, так и применение данных анализа для доказательства правильности решений, принимаемых правительством.

Усилия можно сосредоточить в двух направлениях:

- изменить процесс управления эффективностью работы глав правительств таким образом, чтобы акцент делался в первую очередь на обсуждение данных анализа/оценки эффективности основных решений, а также на обучение на основе прошлого опыта для улучшения качества решений, принимаемых сегодня;
- изменить бюджетный процесс таким образом, чтобы акцент делался на эффективность государственных расходов, а не только на инициативы. Предложения в рамках инициатив должны содержать краткую информацию о будущих планах в области анализа и мониторинга эффективности.

Наиболее амбициозный подход заключается в том, чтобы в качестве цели принять развитие системы оценки и анализа эффек-

тивности в масштабе всего государства. В случае если такой вариант считается невыполнимым или слишком дорогостоящим, наиболее реалистичным подходом будет концентрация на отраслях или крупных программах и проектах. Накопленный в этой области опыт предостерегает как от попыток количественного определения оптимального уровня компетентности для проведения анализа/оценки эффективности, так и от определения точного количества обучаемых специалистов в области анализа/оценки эффективности. Прямое вмешательство правительства в обеспечение министерств и ведомств такими специалистами неразумно. Отделы по проведению анализа/оценки не обязательно должны быть в каждом ведомстве.

В краткосрочном периоде могут использоваться формальные и неформальные стимулы для того, чтобы поощрить руководителей высшего звена к предоставлению информации о применении методов оценки эффективности в отдельных ведомствах. В качестве примера такого стимула может служить вознаграждение, если в ведомстве приоритетной выбрана стратегия определения успешности деятельности на основе оценки и анализа эффективности. Одним из оценочных критериев должно быть наличие системы сбора и предоставления ведомством качественных статистических данных.

Роль министерства финансов

Стратегия создания, укрепления и развития системы оценки и анализа эффективности работает в наиболее полном объеме, если инициатива исходит централизованно из министерства финансов и имеет тесную связь с его основной сферой деятельности – годовым бюджетным процессом. У централизованного подхода есть преимущества и недостатки. Основным недостатком является слабая ответственность отраслевых министерств. Синдром «это не нами придумано» приведет к недобросовестной оценке, служащей интересам и требованиям бюрократии. Министерства финансов пытаются смягчить эти недостатки, используя убеждение, где это возможно, а не силовые методы, и обеспечивая поддержку и содействие в проведении анализа эффективности. Наиболее правильная и эффективная формула поведения выражается в виде разумного соотношения «кнута, пряника и убеждений».

В Приложении 9 дается краткий обзор опыта Австралии и Новой Зеландии по приданию общегосударственного приоритета организации системы оценки и анализа эффективности в этих странах⁷⁵.

Для реализации преимуществ оценки эффективности министерство финансов должно быть руководителем, поддержкой и получателем «отчета о работе системы оценки эффективности», который предоставляется каждым министерством и крупным государственным предприятием. Бюджетный процесс должен быть построен так, чтобы:

- в поисках нового финансирования министерства предоставляли описания своих планов в системе оценки и анализа эффективности;
- в тех случаях, когда существует явная неопределенность относительно результативности новых инициатив, проводились (там, где возможно) пилотные проекты, но они должны сопровождаться периодическим анализом результатов для определения целесообразности продолжения данных инициатив.

В среднесрочном периоде, после внедрения соответствующих методов и механизмов заказчиками на проведение оценки должны стать руководители конкретных министерств, а не министерство финансов.

Профессиональная подготовка

Для практического применения в России системы мониторинга и оценки эффективности одной из наиболее серьезных проблем является отсутствие системы подготовки специалистов-аналитиков. Руководители программ, менеджеры высшего звена, а также руководители бюджетных администраций признают необходимость использования оценки эффективности в своей работе, но при этом ссылаются на неподготовленность и отсутствие условий для проведения исследований по оценке эффективности. Министерство финансов должно инициировать работу по созданию условий для практического применения системы мониторинга и оценки эффективности и подготовки специалистов-практиков в

⁷⁵[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/14163969A1A709BD85256E5100013AA8/\\$file/ecd_wp_11.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/14163969A1A709BD85256E5100013AA8/$file/ecd_wp_11.pdf).

этой области (в частном и государственном секторах). Такие условия дают в конечном итоге возможность:

- стимулировать применение наиболее эффективных методов оценки и обмениваться опытом такого применения в масштабах всего государственного сектора;
- обмениваться информацией о курсах подготовки и/или проводить учебные занятия, а также знакомиться с международным опытом в этой области;
- принимать участие в дискуссиях по вопросам организации системы оценки эффективности в государственном секторе в различных научных организациях и центрах.

Правительство должно разработать основные направления программы организации системы оценки эффективности и обеспечить подготовку высокопоставленных государственных чиновников, имеющих соответствующие знания в этой области. Министерство финансов должно оказывать поддержку государственным организациям и ведомствам в развитии системы оценки эффективности путем организации курсов подготовки специалистов, обладающих навыками:

- определения адекватных методов оценки эффективности для различных случаев;
- организации и управления информационными потоками (включая административные данные);
- практического использования данных, полученных в результате проведения оценки эффективности.

Для популяризации системы оценки эффективности необходимы рекламные и справочные материалы, которые должны:

- акцентировать особое внимание на важности и значимости организации системы оценки эффективности и разъяснять степень применимости различных ее видов на различных этапах проводимой политики/программы (например, разграничить случаи, когда достаточно проведения мониторинга и/или исследований и когда лучше провести оценку эффективности методом случайной контрольной выборки);
- разъяснять требования к предъявлению государственными учреждениями и ведомствами отчетности о мероприятиях по оценке эффективности в ежегодных оценочных планах (раз-

- мещаемых в том числе в Интернете), которые должны содержать информацию о том, как результаты проведенных ранее оценок отразились на принятии решений;
- разъяснять важность использования данных текущих экономических расчетов при внедрении системы мониторинга эффективности деятельности.

Учебные курсы по теме оценки эффективности

Любая из программ повышения квалификации высших управленческих кадров должна обеспечивать понимание будущими руководителями необходимости использования систем оценки эффективности. Обучение организации системы оценки возможно на базе вузов, к тому же существует обширный учебный материал, определяющий содержание, объем, а также порядок изучения и преподавания этого материала (в Приложении 10 приведено описание некоторых учебных курсов, которые, правда, необходимо адаптировать к российским условиям).

Материалы, посвященные вопросам оценки результативности и эффективности, должны быть специально сгруппированы для каждой из четырех перечисленных ниже групп:

- для чиновников министерства финансов;
- для бухгалтеров, ревизоров и аудиторов отраслевых ведомств;
- для руководителей бюджетных программ, для которых предусмотрены индивидуальные контракты;
- для сотрудников министерств и депутатов Государственной Думы РФ.

2.2.2. Методы управления эффективностью на институциональном и индивидуальном уровнях

Управление эффективностью

Во многих странах (Великобритания, Канада, Соединенные Штаты Америки, Австралия, Новая Зеландия и др.) введены различные системы управления эффективностью на институциональном (или организационном) и индивидуальном уровнях. Основная задача таких систем заключается в том, чтобы повысить эффективность работы на уровне как организации, так и каждого ее сотрудника. Разные страны находятся на различных стадиях в облас-

ти развития системы управления эффективностью. В некоторых странах используются системы управления эффективностью на институциональном уровне, но в то же время отсутствуют системы на индивидуальном уровне, в других – особое внимание уделяется развитию систем управления эффективностью на индивидуальном уровне, а системы управления эффективностью для организаций развиты недостаточно. Отдельные страны пытаются внедрить системы управления эффективностью как для организаций, так и для сотрудников и, что более важно, связать и интегрировать эти системы в общую систему управления и культуру производства.

Управление эффективностью на институциональном и индивидуальном уровнях определяется совокупностью показателей эффективности. Оценка эффективности в отношении работы организации – это инструмент оценки результатов выполненной работы по сравнению с определенной программой и целями этой организации. В отношении работы отдельного сотрудника – это оценка результатов выполненной работы в сравнении с целями и задачами, поставленными перед этим сотрудником или перед группой сотрудников.

В обоих случаях в систему оценки входит:

- определение задач, которые организация или сотрудник должны решить (это самое трудное);
- документальное подтверждение «производственного процесса» перехода выполненной работы в ее результат. Для организации это означает документальное подтверждение произведенных ею товаров и услуг, для отдельного сотрудника – документальное подтверждение достигнутых им результатов;
- оценка результатов. Для организации это означает сравнение полученных результатов с поставленными задачами, для отдельных сотрудников – сравнение полученных результатов с задачами, поставленными в их контрактах.

Показатели эффективности свидетельствуют о результатах, полученных организацией или отдельным сотрудником, но не анализируют эти результаты (эта задача следующей программы детальной оценки работы сотрудника, в которой принимают участие сами сотрудники, руководители и независимые эксперты). Как правило, оценка эффективности работы включает в 5 элементов: эффектив-

ность, результативность, экономия, соответствие и качество. Эффективность является относительным понятием, поэтому часто определяется в сравнении с определенными нормами и стандартами (например: достигнутые ранее результаты, сравнимая программа или организация, бюджетный показатель либо программное заявление).

Исходя из большого опыта руководителей по применению управления эффективностью в государственном и частном секторах, можно сделать вывод, что одна из наиболее широко распространенных стратегий включает 10 признаков, характеризующих наиболее совершенные системы управления эффективностью. К ним относятся:

1. *Нацеленность на результат.* В поставленных задачах необходимо уделять особое внимание реальным задачам организации или программы, а также стимулировать персонал упрощать систему привлечения к сотрудничеству других лиц и организаций.

2. *Лаконичность и простота.* Если все задачи являются одинаково приоритетными, это означает, что приоритеты отсутствуют. Если ставятся несколько задач, необходимо четко объяснить их суть и создать понятную систему их оценки и управления эффективностью.

3. *Сложные, но реалистичные задачи.* Все поставленные цели и задачи, независимо от степени их сложности, должны быть выполнимы.

4. *Классификация «по нисходящей» и «по восходящей».* Показывать сотрудникам, что конкретно они должны делать для выполнения каждой организационной задачи. Оказать содействие организации в классификации задач «снизу вверх» с целью согласования функций персонала и подразделений, а затем «сверху вниз» с целью обеспечения выполнения задач в рамках всей организации.

5. *Широкое применение.* Необходимо, чтобы показатели качества работы применялись в повседневной деятельности организации.

6. *Информативность.* Необходимо, чтобы данные об эффективности работы доводились до персонала. Они должны распространяться в письменном виде внутри и за пределами организации.

7. *Интерактивная информация.* Обеспечить возможность для персонала (для руководителей высшего и среднего звена, а также

рядовых сотрудников) анализировать и обсуждать данные об эффективности их работы для того, чтобы они были в курсе показателей своей работы и могли их улучшить, если это необходимо.

8. *Обновление.* Обновленная и исчерпывающая информация помогает сотрудникам выявлять и решать проблемы.

9. *Сегментация.* Разделение информации на сегменты (по географическим регионам, клиентским группам, промышленным секторам, программам и т.д.) дает возможность сотрудникам оценить свои показатели, сделать по ним выводы и улучшить их.

10. *Факты.* Точность оценки является важнейшим составным элементом успешной системы оценки эффективности.

Здесь необходимо сделать одно важное замечание, которое предостерегает от непродуманной увязки оценки эффективности с поощрением или с наказанием. Обращается внимание на то обстоятельство, что плохо структурированная система стимулов может вызвать бездействие или даже непродуктивное поведение персонала⁷⁶.

Новейшие исследования в области управления эффективностью на индивидуальном и организационном уровнях

К настоящему времени проведено большое количество теоретических и прикладных исследований, посвященных такой важной теме, как методы управления эффективностью на институциональном и индивидуальном уровнях. Ниже представлен краткий обзор этих исследований⁷⁷. Одна из наиболее важных особенностей этих исследований заключается в том, что все они в основном посвящены развитию и использованию стимулов и поощрений, в том числе таким вопросам: каким образом стимулирование оказывает влияние на эффективность работы и мотивацию; в чем заключает-

⁷⁶ Закрытое заседание по вопросам результативности государственного сектора. Получение результатов через управление производительностью Гарвардский университет, Школа государственного управления им. Кеннеди (дата не указана). См.: http://www.ksg.harvard.edu/visions/performance_management/index.htm.

⁷⁷ Указанное ниже исследование основано на последней работе Нэнси Р. Катц (Nancy R. Katz) «Стимулы и управление производительностью в государственном секторе» (Гарвардский университет, Школа государственного управления им. Кеннеди, 2000). См.: http://www.ksg.harvard.edu/visions/performance_management/katz_incentives.htm.

ся негативное влияние стимулов и как с ним бороться; как наилучшим образом структурировать систему стимулов и поощрений.

Ниже затронуты следующие ключевые вопросы:

- Когда необходимо создавать систему управления эффективностью и есть ли смысл привязывать достижение цели к денежными стимулам?
- Каким образом введение стимулов в такую систему отражается на эффективности работы персонала, а также на его мотивации и поведении?
- Какую форму должно принять такое стимулирование?

Какие дополнительные аспекты вносит стимулирование в систему управления эффективностью? Есть ли необходимость в денежном стимулировании или достаточно наличия поставленных целей и обратной связи?

Большое количество исследований, посвященных постановке задач, свидетельствует о том, что персонал, перед которым ставятся конкретные и трудные задачи, показывает лучшие результаты, чем персонал, перед которым ставится задача наподобие «покажи все, на что ты способен» или вообще не ставится никаких задач. Поставленные задачи выполняют 4 функции: привлечь внимание к задаче; мобилизовать усилия на ее выполнение; стимулировать решение задачи; ускорить разработку стратегии выполнения задачи. Иными словами, поставленные задачи:

- конкретно указывают, в каком направлении необходимо работать;
- сообщают персоналу об отсутствии необходимости работать сверх меры;
- напоминают персоналу, что у работы существует видимое завершение;
- а также стимулируют персонал к скорейшему завершению задачи.

Исследования, проведенные в области обратной связи, показывают, что персонал, который регулярно получает информацию о результатах своей работы, показывает более высокие результаты, чем персонал, который не имеет обратной связи. Кроме того, особенно полезно использование сравнительной обратной связи. Исследования, в которых проводилось сравнение обратной связи в

условиях, когда сотрудник (или сотрудница) имел(а) возможность сравнивать свой уровень с уровнем других сотрудников, и в условиях, когда этот сотрудник или сотрудница могли оценивать свое мастерство в автономном режиме, показывают, что сравнение оказывает наибольшее воздействие на производительность персонала. Сочетание поставленной задачи и обратной связи дает более сильный эффект.

Что происходит, когда такое сочетание дополняется денежным стимулированием? В то время как поставленные задачи и обратная связь увеличивают производительность труда, дополнительные денежные стимулы **могут** повысить интерес к выполнению задачи и ускорить дальнейшее ее выполнение. Будут ли стимулы иметь положительный эффект на мотивацию или нет, зависит от того, правильно ли эти стимулы выбраны.

Когда вознаграждение оказывает наибольшее воздействие на мотивацию и работу персонала?

Основной моделью для понимания и прогнозирования степени воздействия вознаграждения на мотивацию и работу персонала является модель ожидания Вруума⁷⁸. Надежность и точность данной модели подтверждалась в течение нескольких десятилетий проведенных исследований. Модель доказывает, что степень воздействия вознаграждения на мотивацию и работу персонала делится на три составные части: ожидание, средство и привлекательность. *Ожидание* – это понимание работником существования прочной связи между выработкой и результатом труда. Если работник много работает и отдает себя работе, трансформируется ли это в улучшение результатов его труда? Или существуют сдерживающие факторы, которые сведут дополнительные усилия к нулю? *Средство* – это понимание работником существования прочной связи между трудовыми показателями и вознаграждением. Если у работника хорошие трудовые показатели, получит ли он соразмерное вознаграждение? Или бюджет его подразделения будет сокращен? *Привлекательность* – это оценка работником стоимости вознаграждения. Волнует ли работника вопрос о вознаграждении, которое он получает? Или он получает не имеющую ценности награду?

⁷⁸ Vroom V. (1964). Work and motivation. New York: Wiley.

Следовательно, эффективная система должна учитывать все три перечисленных фактора. При этом персонал должен знать, что:

- дополнительный вклад в работу приведет к хорошим показателям;
- хорошие показатели приведут к вознаграждению;
- вознаграждение привлекательно и выражается в достойной оплате.

Проведенные исследования показывают, что в случае ослабления одного из этих факторов система стимулов не сможет продемонстрировать сколько-нибудь существенные позитивные результаты. Это говорит о том, что необходимо с особой тщательностью подходить к вопросу о формировании и разработке систем вознаграждения (в денежной или какой-либо иной форме) с целью стимулирования производительности персонала.

В указанных исследованиях основное внимание уделяется воздействию стимулов на индивидуальные показатели персонала. А что можно сказать о воздействии на уровне организации? Действительно ли организации, которые используют систему стимулирования персонала, показывают лучшие результаты производительности? Доказательства есть, но они носят противоречивый характер. Одни ученые с уверенностью делают заключение, что связь оплаты с результатами работы приводит к улучшению показателей на уровне организаций. Другие ученые приходят к выводу, что пропорциональная оплата не оказывает ощутимого влияния на производительность на уровне организации. Расхождение в выводах частично можно объяснить тем, что данные исследования включают большой перечень систем стимулирования, например: увеличение заработной платы на основе профессиональных качеств сотрудника, выплата однократных бонусов, программы участия сотрудников в прибылях предприятия. Более того, эти исследования рассматривают результаты работы с точки зрения разных показателей: качественная характеристика или количественная характеристика выполненной работы, финансовое положение, восприятие персонала и т.д.

Прогноз негативного эффекта от стимулирования

В идеальных условиях стимулирование может привести к росту мотивации, дополнительному вкладу в работу и увеличению пока-

зателей деятельности. Однако реально стимулирование может привести и к негативным последствиям. Негативные последствия, которые наиболее широко распространены и изучены, – это неудовлетворенность персонала, вызванная уверенностью в проявленном в отношении работника к несправедливости. Когда вознаграждения выплачиваются соразмерно выполненной работе, персонал, в конце концов, приспосабливается к такой системе. В случае если распределение вознаграждений даже в незначительной степени считается работником несправедливым, это может привести к серьезным проблемам.

Ученые пытались понять, в какой момент персонал вероятнее всего может почувствовать несправедливость величины получаемого вознаграждения и какова будет его реакция. Для изучения этого вопроса можно использовать теорию справедливости Дж. Адамса, которая в различных модификациях успешно применяется при исследованиях на протяжении нескольких десятилетий⁷⁹. Краткое изложение теории заключается в следующем: при оценке работником, насколько справедливо вознаграждение, он сравнивает себя с другими. Он сравнивает не только получаемое вознаграждение, но и свой вклад в работу, а также соотношение вознаграждения и своего вклада. Вклад в работу подразумевает вложенные усилия, талант и рабочий стаж. Если такое соотношение хуже, чем у его коллег, то работник рассматривает схему распределения вознаграждений как несправедливую. Он попытается восстановить справедливость путем приведения элементов данного соотношения к равновесию. Проведенные исследования показали, что в этом случае наиболее распространенный способ восстановления справедливости – это сокращение вклада в работу. Когда он будет пытаться найти причину создавшегося положения, то, вероятнее всего, это будут не внутренние, а внешние причины (начальник, организация, слишком интенсивная система труда). Поэтому нет ничего удивительного в том, что когда работник ощущает относительную несправедливость по поводу размера получаемого вознаграждения,

⁷⁹ Adams J. (1963). Toward an understanding of inequity // *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67: 422–436; Adams J. (1965). Inequity in social exchange // Berkowitz L. (Ed.). *Advances in experimental social psychology*. Vol. 2. P. 267–296. New York: Academic Press.

граждения, то существует большая вероятность того, что это может стать причиной хищений, саботажа, взяточничества, коррупции, политиканства и текучести кадров.

В то же время при оценке работником степени справедливости получаемого вознаграждения может возникнуть ситуация, когда он обнаружит, что соотношение его вклада к вознаграждению выше, чем у его коллег. В краткосрочном периоде реакция работника может выражаться в увеличении его вклада в работу, чтобы соответствовать получаемому вознаграждению. Однако в долгосрочном периоде существует вероятность того, что работник может, в конце концов, прийти к заключению, что размер вознаграждения соответствует его вкладу, вместо того чтобы увеличить этот вклад.

Когда работник сравнивает свое соотношение вклад/вознаграждение с аналогичными показателями своих коллег, существует большая вероятность того, что это соотношение окажется у него меньше, чем у них. Это происходит по той причине, что людям свойственно преувеличение своих заслуг. Кроме того, люди склонны сравнивать свой заработок с заработком тех людей, кто, по их мнению, вносит равноценный вклад в работу, но получает больше. Учитывая данные тенденции, можно предположить, что, вероятнее всего, большая часть работников будет недовольна получаемым вознаграждением, считая, что им недоплачивают.

Решение проблемы негативного влияния стимулирования

Как руководитель может решить, казалось бы, неизбежную проблему неудовлетворенности персонала несоответствием получаемого вознаграждения и вкладом в работу? Одним из вариантов решения проблемы является сокращение доли заработной платы работника, которая зависит от результатов его работы. Такой подход приводит к сокращению позитивного влияния стимулирования на мотивацию и результаты работы. Проведенные в этой области исследования показывают, что наиболее эффективный способ решения проблемы уверенности работника в несправедливом распределении вознаграждений заключается во введении так называемой «процедуры справедливого распределения», т.е. процесса, определяющего размер вознаграждения.

Исследования в области воздействия справедливого распределения вознаграждения выявили интересную взаимосвязь. Работ-

ники считают высокий уровень заработной платы справедливым независимо от метода, по которому определяется ее размер. Работники считают низкий уровень заработной платы несправедливым только в случае несправедливости самого процесса, по которому определяется ее размер. Другими словами, работники терпимо относятся к распределению вознаграждений, которое они считали несправедливым, в случае справедливости метода, определяющего размер вознаграждения. Метод, вероятнее всего, будет восприниматься как справедливый, если он реализуется в условиях открытости и прозрачности, а также когда работники могут в нем участвовать путем предоставления соответствующей информации (например, через обратную связь снизу вверх).

Как структурировать процесс стимулирования? Какие основные непредвиденные обстоятельства были выявлены?

Принимая во внимание уровень интереса к вопросу о пропорциональной оплате в государственном и частном секторах, можно не без удивления отметить очень небольшое количество исследований, которые были проведены в области поиска наиболее эффективного способа структурирования системы поощрений. Возможно, причина заключается в сложности проведения сравнительных исследований, которые одновременно требуют больших расходов и времени. Ученые определили, что схемы с более интенсивной системой поощрений (процент оплаты, который зависит от результатов работы и, таким образом, связан с риском) оказывают более положительное воздействие на мотивацию и результативность, чем схемы с менее интенсивной системой поощрений. Хорошо известно также, что при проектировании стимулов по группам чем меньше группа, тем большее воздействие стимулирования оказывает на мотивацию.

По какому принципу должно осуществляться стимулирование – по групповому/организационному или индивидуальному? Проведенные исследования показывают, что оба принципа имеют свои преимущества и недостатки. Распределение вознаграждений по принципу индивидуальной результативности, как правило, сопровождается усилением давления на каждого работника с тем, чтобы он лучше работал, нес ответственность за предпринимаемые им

действия, а также принимал еще большие риски. Когда индивидуальные схемы помогают успешно определять передовых и отстающих работников, то такие схемы представляют собой ценный источник обратной связи в области эффективности труда.

При распределении вознаграждений по принципу групповой результативности (в данном случае, как правило, имеется в виду, что каждый член группы получает одинаковое вознаграждение) члены группы демонстрируют большее взаимное уважение друг к другу, высокий уровень самоуважения и самоконтроля, низкий уровень беспокойства и повышенный уровень удовлетворения от выполнения поставленных задач. Проведенные в этой области исследования показали более высокую степень коммуникабельности между членами группы в случае распределения вознаграждений по групповому принципу, чем по принципу индивидуальной результативности, даже тогда, когда для выполнения поставленной задачи не требовалось взаимодействия между членами группы. Некоторые исследования показали более высокий уровень обмена опытом и информацией среди членов группы в случае распределения вознаграждений по групповому принципу. Другие исследования показали, что при распределении вознаграждений по принципу групповой результативности усиливается взаимодействие и взаимопомощь членов группы.

Оба принципа распределения вознаграждений имеют серьезные недостатки. При индивидуальном подходе существует большая вероятность того, что работники будут скрывать ресурсы и информацию вместо того, чтобы делиться со своими коллегами. Система индивидуального подхода к распределению вознаграждений может разделить членов организации на счастливых и неудачников. В этих условиях наивысшая оценка результатов будет присваиваться избранному меньшинству, по крайней мере, в теории. Такое положение может отпугнуть прежде всего тех людей, которым необходимо улучшить свои показатели. Вместо того чтобы пытаться работать лучше, они могут расценить низкую оценку своей работы как признак некомпетентности или предвзятости со стороны тех, кто эту оценку проводит. В организации может появиться прослойка недовольных сотрудников, которые будут счи-

тать, что они ничего не должны своей организации; более того, они могут не желать ее процветания. Передовые работники также могут пострадать в результате использования индивидуальной схемы распределения вознаграждений. Несколько классических примеров использования планов материального стимулирования свидетельствуют о том, что этой категории работников иногда приходится испытывать на себе остракизм и прочие негативные социальные последствия.

Использование группового подхода также может привести к негативным последствиям. Вместо достижения наивысших показателей стимулирование по групповому принципу может привести к тому, что у отстающих работников может не быть стимулов для повышения квалификации и увеличения своего вклада в работу. Трудовой энтузиазм передовых работников может снизиться или они могут уволиться из организации. В другом варианте передовые работники могут стремиться побуждать отстающих к повышению своих показателей. В результате отстающие работники могут ощутить на себе сильное давление и критику со стороны остальных членов группы, что, в свою очередь, еще больше ухудшит их результаты. Кроме того, на работе группы может негативно отразиться тот факт, что отстающие работники осознают свой низкий статус, не позволяющий им влиять на положение дел в группе или выражать свое мнение.

На основе этих исследований и с учетом всех достоинств и недостатков изложенного выше можно сделать вывод: необходимо использовать стимулирование по групповому принципу результативности в случаях, когда для выполнения задачи особо важное значение имеют взаимодействие сотрудников и обмен информацией (например, в проектах с участием специалистов различной специализации и разных организаций). Необходимость взаимодействия и степень взаимозависимости работников, вероятнее всего, определяются сложностью поставленной задачи. Стимулирование по принципу индивидуальной результативности приемлемо тогда, когда успех выполнения задачи основан на индивидуальном мастерстве работника. Этот принцип скорее применим к задачам, которые менее сложны и не

требуют особой взаимозависимости от работников. Одним словом, структура системы стимулирования должна определяться характером выполняемой работы.

Существует один вопрос, на который должен быть найден ответ: как необходимо изменять структуру системы стимулирования в зависимости от типа работника? Несколько десятилетий назад были выявлены четкие различия между способами выплаты вознаграждения руководителям высшего и среднего звена и рядовым работникам. В настоящее время в большинстве случаев эти различия не действуют. Некоторые исследования показали, что схема оплаты по результатам работы менее приемлема для работников, у которых нет особого желания брать на себя риски. В условиях режима непостоянного, изменяющегося вознаграждения такие работники, скорее всего, сознательно или несознательно откажутся от выполнения задачи. Другое исследование показало, что интенсивность стимулирования (процент вознаграждения, который связан с риском) выше на более высоких уровнях организационной иерархической лестницы, чем на более низких ее уровнях. Это считается нормальным, так как работники на более высоком должностном уровне в большей степени влияют на успешность работы организации.

Данный краткий обзор обширных исследований в области схем оценки показателей эффективности работы на индивидуальном и групповом уровнях содержит некоторые важные сведения относительно параметров, которые приводят к успеху или неудаче в построении структуры и реализации таких систем. Однако он не дает пояснений относительно того, какие целевые системы работают в том или ином организационном и культурном контексте. В связи с этим мы переходим к краткому анализу основных исследований целевых систем, которые применяются в организациях государственного сектора в различных организационных и культурных контекстах.

Целевые исследования

В государственной службе Британии проводились сравнительные исследования в области системы оплаты по результатам работы (это первые крупномасштабные исследования такого рода), ко-

которые позволили сделать важные выводы⁸⁰. В них принимали участие 5000 сотрудников Налогового управления и Службы занятости, два госпиталя службы государственного здравоохранения, директора начальных и средних школ, а также люди различных профессий и рода занятий.

Введение системы оплаты по результатам работы в конце 1980-х гг. и полная замена системы повременной оплаты в конце 1990-х гг. дали возможность оценить результаты этих двух указанных выше схем оплаты⁸¹.

Результаты этого исследования в основном совпадали с результатами, о которых говорилось выше. На основании этого исследования были сделаны выводы о том, что введение системы оплаты по результатам работы повлияло на увеличение уровня объемов работы у рядовых работников и руководителей среднего звена, которые оценивали свою работу. Однако в данном случае финансовые стимулы значили меньше по сравнению с более важной ролью, которую играли постановка задачи и оценка работы. В исследовании особо отмечается, что улучшение в области постановки задач может увеличить показатели работы в двух направлениях, и в этом заключается основная неясность: отчасти это может сделать более ясными поставленные цели, а отчасти позволяет руководителям обсуждать вопрос о повышении уровня производительности, не всегда реализуемом на добровольной основе. Исследователи пришли к выводу о том, что в случае с рядовыми работниками необходим более систематический подход к способам постановки задач и их решению, а также взаимосвязи всех возможных интересов. Изучение недавнего предложения правитель-

⁸⁰ Marsden D., French S., Kubo K. Does Performance Pay De-Motivate, and Does it Matter? London: Centre for Economic Performance and Political Science, London School of Economics and Political Science, 2001. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0503.pdf>. См. также: Marsden D., French S., Kubo K. Does Performance Pay De-Motivate? Financial Incentives vs. Performance Appraisal. London: Centre for Economic Performance and Political Science, London School of Economics and Political Science, 2000. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0476.pdf>.

⁸¹ Оплата по результатам работы в государственной службе Британии в основном объединена с базовой заработной платой, чтобы накопление указанных вознаграждений выше среднего могло привести к довольно крупным и продолжительным преимуществам для индивидуальных работников.

ства Великобритании о введении оплаты по результатам работы для школьных учителей приводит к важным выводам и ставит несколько ключевых вопросов⁸². Исследователи пришли к выводу, что схемы стимулирования действительно работают, но их разработка должна осуществляться с особой тщательностью и скрупулезностью, чтобы можно было избежать нежелательных и непредвиденных негативных последствий. К типичным нежелательным последствиям относятся стремление работников достичь количественных показателей в ущерб качеству, а также поощрение передовиков – школьных учителей путем их назначения на должности администраторов, после чего они прекращают преподавательскую практику.

Дополнительные факторы, влияющие на результаты работы

Успех или провал схемы оплаты по результатам работы зависит от ряда обстоятельств, которые изменяются в зависимости от страны, в которой она применяется. Именно поэтому применение таких систем в России требует их модификации. Согласно исследованиям Международной организации труда (МОТ)⁸³, успех или провал внедрения схемы оплаты по результатам работы будет во многом зависеть от следующих условий:

- наличие традиции заключения коллективного договора;
- отношение профсоюзов. Например, негативное отношение профсоюзов Малайзии явилось препятствием для введения там системы оплаты по результатам работы, в то время как в Сингапуре поддержка профсоюзов этой страны только ускорила введение такой системы;
- культурный фактор. Например, системы, использующие групповой подход к вознаграждению, могут соответствовать культурным особенностям некоторых стран;
- стратегии управления кадрами, которые используют материальное вознаграждение для реализации целевой стратегии предприятия. Таким образом, организации с низкокзатратным производством стимулируют новаторство, повышение квали-

⁸² Burgess S., Metcalfe P. Incentive Pay for Teachers. Centre for Market and Public Organization. University of Bristol. June 1999. Issue 1.

⁸³ См.: Sriyan de Silva. An Introduction to Performance and Skill-Based Pay Systems. International Labour Organization, 1998. См. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/papers/1998/srspaysy.htm>.

фикации и эффективности работы своих сотрудников. Например, на предприятиях сферы обслуживания используются различные схемы оплаты по результатам работы. У них будут различные стратегии управления кадрами, и задачи системы оплаты труда должны им соответствовать;

- наличие на предприятии благоприятного трудового климата, способствующего эффективности и качеству выполняемой работы. Например, предприятия, которые стимулируют участие своих работников в усовершенствовании рабочих мест, показывают более высокие результаты при использовании схемы оплаты по результатам работы.

На результаты работы оказывают влияние следующие факторы:

- опыт или профессионализм, которые являются основой потенциала роста и нуждаются в постоянном развитии путем повышения квалификации и переподготовки;
- отношение к работе, которое определяет готовность к повышению показателей деятельности сотрудника и которое должно сочетаться с адекватной системой мотивации и вознаграждения.

Соответствие сотрудников предприятия вышеуказанным факторам является основой результативности и главной задачей системы управления кадрами.

В системе обеспечения мотивации необходимо уделять особое внимание тем аспектам, которые, может быть, даже в большей степени важны, чем вознаграждение. Это, например:

- реорганизация рабочего процесса;
- повышение квалификации работников;
- участие работников в процессе принятия решений;
- возможности для выдвижения идей и их внедрения;
- нематериальное поощрение;
- карьерный рост;
- постановка целей на уровне отдельного работника и организации.

В исследовании MOT предлагаются следующие «условные направления» для развития систем оплаты по результатам работы:

1. Система оплаты по результатам работы должна быть организована так, чтобы стимулировать результаты, необходимые для организации.

2. Необходимо проводить консультации с работниками при подготовке плана оплаты труда (для определения формы вознаграждений, которая бы имела стимулирующую мотивацию) по вопросам его эффективности и распределения вознаграждений, а также по мониторингу системы заработной платы.

3. Критерии оплаты труда по результатам должны:

- быть объективными;
- быть заменяемыми;
- быть адекватны результатам труда;
- обеспечивать обратную связь со всеми работниками, а не только с руководителями;
- быть хорошо понятными;
- предоставлять возможность контроля сотрудникам.

4. Внутренняя система поощрений должна укрепляться в том числе путем консультаций и взаимодействия с работниками, обучения, повышения удовлетворенности работника работой, повышения его ответственности, реорганизации рабочего процесса.

5. Вопрос о схеме распределения вознаграждения важен в такой же степени, как сама сумма вознаграждения, поскольку его распределение влияет на мнение работников о справедливости этой схемы.

6. Эффективность принятой схемы вознаграждения также зависит от частоты выплат. Таким образом, вознаграждение должно следовать непосредственно за выполненной работой.

7. Схема вознаграждений должна быть доведена до всех работников предприятия.

8. Требуемый уровень качества работы должен быть достижимым, в противном случае схема не будет иметь мотивационного эффекта.

9. Сумма выплат должна быть четко определена и напрямую зависеть от результатов работы.

Некоторые замечания к вопросу об организационной и индивидуальной оценке эффективности работы

Опыт и прикладные исследования позволяют сделать ряд важных замечаний относительно развития и реализации системы управления эффективностью на организационном и индивидуальном уровнях.

Показатели качества работы на *организационном уровне* играют важную роль, но с ними нужно обращаться крайне осторожно, особенно в том случае, когда они связаны с индивидуальными контрактами отдельных работников. Необходимо постоянно обсуждать и разъяснять смысл показателей качества работы, иначе они могут исказить характер работы организаций, руководителей и рядовых сотрудников. Показатели качества работы должны быть адаптированы к местным условиям и могут различаться в зависимости от должностных обязанностей тех, чья работа подлежит оценке, и требований тех, кто использует полученную информацию и результаты оценки. На операционном уровне показатели качества работы должны касаться вопросов более узкого характера (например, управление ресурсами и производственные процессы). На более высоком исполнительском уровне показатели могут касаться более широких вопросов (например, как эффективность программы).

Оценка эффективности работы может быть полезным инструментом для определения качества работы на административном уровне. Показатели эффективности работы могут быть использованы для оценки соответствия выполняемой программы ее целям. Например, в дорожном секторе показатель безопасности (скажем, количество аварий на 1 км шоссе) может быть использован при подготовке и курировании выполнения планов. Оценка эффективности работы может быть полезна для повышения значимости управленческой отчетности путем определения соотношения затрат и конечных результатов, однако вряд ли может быть использовано для связывания затрат с итоговым результатом. Допустим: руководители определенного уровня в здравоохранении могут отчитываться за количество сделанных прививок, но состояние здоровья всего населения в целом не может быть для них отчетным показателем.

Использование показателей качества работы при контрактной системе трудовых отношений может быть проблематичным. Даже если в контракте предусмотрена оплата из бюджетных средств, связь между показателями эффективности работы и выделением

ресурсов будет в лучшем случае косвенной. Системы, основанные на оплате по результатам, могут увязывать некоторые элементы результатов работы с вознаграждением для особых видов работы и тем самым способствовать увеличению производительности. Однако необходимо проявлять особую осторожность в использовании такой системы, которая напрямую увязывает результаты работы с оплатой труда. Выбор соответствующих показателей – очень трудный и тонкий процесс. С одной стороны, могут возникнуть проблемы, если заставить работников отвечать за то, что им неподконтрольно. С другой стороны, фокусирование на вещах, которые работники могут контролировать, может стимулировать их концентрацию на краткосрочных результатах в ущерб долгосрочным целям. Системы, ориентированные на результат, могут привести к нежелательным эффектам в виде «отсечения» или отбора клиентов, с которыми наиболее легко работать.

Например, если дотации, которые получает больница, зависят от количества пациентов в листе ожидающих лечения, администрация и врачи этой больницы получают стимул держать некритических пациентов в списке ожидания как можно дольше, а сами тем временем будут заниматься другими пациентами (высокое качество обслуживания для меньшинства, низкое качество – для большинства).

Использование системы оценки эффективности для организаций и отдельных сотрудников (руководителей высшего и среднего звена, рядовых сотрудников) предполагает существование определенных рисков. Главный вопрос состоит в том, как сократить эти риски в условиях, когда вознаграждение руководителей и персонала увязывается с целевыми показателями качества работы. Например, вопрос о рисках часто имеет отношение к:

- смещению целей: когда основное внимание уделяется количественным показателям;
- сужению горизонта программы: когда основное внимание уделяется ее краткосрочным задачам;
- искажению данных: манипуляция отчетными данными и некритическое их восприятие;
- характеру поведения стратегического руководства: сознательное решение о разработке легко достижимых целей;

- постоянной ориентации на определенную цель: неспособность адаптироваться к изменяющимся целям;
- деморализации персонала: сотрудники, для которых не предусмотрены показатели качества работы, могут представить, что их работа менее важна.

Чтобы избежать этих рисков, существует ряд методов, которые могут быть использованы для организации системы оценки эффективности. Они включают следующие:

- методы оценки эффективности работы должны быть определены на должном уровне и соответствовать программным целям;
- методы оценки качества работы должны быть четко и ясно определены, а также понятны сотрудникам;
- предоставление работникам права на собственность и выкуп акций организации имеет большое значение, поскольку исключает толкование системы оценки в русле его использования высшим руководством исключительно для того, чтобы добиться от работников наибольшей отдачи;
- затраты на разработку, реализацию и поддержку показателей качества работы не должны превышать разумных пределов;
- показатели качества работы должны внедряться последовательно и постепенно;
- показатели качества работы должны быть четкими и подконтрольными работнику, согласованы с ним и отражаться только на части общего вознаграждения работника.

Практика внедрения эффективных методов управления качеством работы непосредственно привязана к местным условиям. В связи с этим возникают следующие вопросы:

- являются ли эти методы эффективными для России и можно ли их применять;
- какие должны быть выбраны приоритеты, темпы и последовательность;
- что реально необходимо для использования этих методов с точки зрения организации, профессиональных навыков и ресурсов.

Что касается индивидуального уровня оценки результативности, то в этой части индивидуальные контракты могут составляться на основе должностных обязанностей, принятых в рамках дан-

ной организации. Эти должностные обязанности являются частью системы классификации должностей, которая определяет категории различных профессий (например, экономист, работник социального сектора, школьный учитель и т.д.) с различным уровнем заработной платы, с заданным интервалом ее изменения в пределах каждого вида профессии. Контракты могут использовать систему классификации должностей и дифференциацию вознаграждений, принятую в рамках этой классификации. Вознаграждение в каждом конкретном случае зависит от того, насколько уровень работника соответствует или превосходит уровень, определенный в контрактах, составленных управляющими данной компанией.

Государственные органы канадских провинций обладают значительным опытом в области оплаты труда по результатам работы на уровне руководящих работников. Накопленный опыт убеждает, что внедрение новой системы оплаты труда необходимо начинать с руководящих работников высшего звена организации. Контракты и система оплаты по результатам работы были введены в Канаде в условиях, когда в течение продолжительного периода времени замораживалась заработная плата, происходило сокращение кадров в руководстве высшего звена, из правительства уходили грамотные руководители, государственная система была не способна привлекать высококвалифицированных специалистов, а существующая на тот момент система вознаграждений не стимулировала людей с исключительными способностями.

Новая система, используемая канадским федеральным правительством, состоит из двух компонентов – постоянные обязательства и ключевые (или «в области риска») обязательства. Так, например, оплата «за риск» для заместителей министра составляет 25% общей суммы вознаграждения.

Реформирование системы вознаграждения ставит некоторые вопросы, ответы на которые должны быть найдены до начала реформирования. Среди таких вопросов можно выделить следующие: какой возможный потенциал у таких изменений; какие могут быть «подводные камни»; в каком размере необходимо выплачивать вознаграждение «за риск»; как при такой системе составлять контракты работника с работодателем; что необходимо включить в контракт в качестве показателей эффективности работы; какие

есть в наличии ресурсы; какая существует связь между такими контрактами и общим уровнем оплаты; в какой степени и при каких условиях может быть введена оплата по результатам работы, в то время как общий уровень вознаграждения остается очень низким; и наконец, каковы основные проблемы, вытекающие из специфики российских условий.

Необходимо отметить опыт Кореи, из которого вытекает что для того, чтобы реформы заработали, следует существенно повысить уровень вознаграждения для работников государственной службы по сравнению с оплатой в частном секторе. Корейский опыт также показал, что в стране возникли серьезные проблемы, связанные с необъективностью управляющих. Например: управляющие склонны делать выводы на основании первого впечатления, которое часто может быть ошибочным и которое может приводить к субъективному анализу качества выполненной работы. Эти ошибки могут ослабить доверие к процессу оценки качества работы.

Есть смысл отметить также опыт Великобритании, поскольку из него можно выделить *основополагающие элементы*, которые необходимы для эффективного выполнения организационных и индивидуальных контрактов. Для Великобритании эти основополагающие элементы включают:

- четкие и поддающиеся измерению организационные цели, которые были разработаны в 1980-х гг. в рамках создания 140 исполнительных органов;
- опыт разработки содержательных бизнес-планов для вышеупомянутых органов;
- опыт (хотя и неоднозначный) ежегодного анализа эффективности работы для руководителей высшего и среднего звена и для рядовых сотрудников;
- развитие оперативной логической цепи для увязки индивидуальных показателей с результатами, которые требуются организации;
- опыт обоснованных вознаграждений для работников государственного сектора, несмотря на существенные трудности у руководства/профсоюзов;

- медленные, постепенные изменения с целью сокращения количества «платных групп» (pay bands) и упрощения их структуры в рамках системы классификации;
- опыт использования систем управления эффективностью, которые критиковались как «предвзятые и несправедливые»;
- проведение действенных мер по установлению норм поведения руководителей высшего звена как дополнение к нормам, принятым для отдельных государственных органов;
- признание необходимости дополнительного обучения для всех руководителей высшего и среднего звена, которые должны принимать непосредственное участие в работе системы.

2.3. Выводы

Альтернативное предоставление услуг (АПУ) подразумевает поиск новых форм и структур, включая партнерства с другими уровнями государственного сектора и негосударственным сектором, с целью улучшения качества реализации государственных программ и оптимизации предоставления услуг населению.

Изучение международного опыта внедрения схем АПУ показало, что возможными результатами внедрения АПУ могут быть:

- менее дорогостоящее и более адекватное предоставление услуг гражданам;
- изменения в организационной культуре и практике управления, которые будут способствовать повышению эффективности деятельности организаций;
- наделение руководителей организаций государственного сектора большими полномочиями, что позволяет приблизить уровень принятия решений к месту предоставления услуг, к соответствующим населенным пунктам и гражданам.

Накопленный Канадой и международным сообществом опыт в области альтернативного предоставления услуг позволяет выделить ряд возможных вариантов осуществления АПУ, а именно:

- создание специализированных управлений (при данном механизме правительство делегирует функции организации предоставления услуг агентству, обладающему определенной степенью независимости);

- передача полномочий (правительство передает свою ответственность по предоставлению услуг либо другому уровню власти, либо коммерческим/некоммерческим организациям, получающим трансферты за предоставление услуг населению);
- покупка услуг в частном секторе (на основе контракта правительства с частной фирмой);
- создание частно-государственных партнерств (по соглашению о партнерстве все его участники партнерства вкладывают в дело свои средства и ресурсы, делят риски и получают выгоду);
- франчайзинг/лицензирование – предоставление права оказывать услугу по оговоренным правилам и на определенных условиях/выдача частной фирме лицензии на оказание услуги;
- приватизация – продажа государством своих активов в организации, предоставляющей услуги, частной компании.

При этом международный опыт внедрения схем АПУ позволяет сделать ряд предостережений относительно внедрения схем АПУ. В частности, крайне рискованно внедрять тот или иной вариант АПУ сразу во многих отраслях бюджетного сектора без анализа специфики каждой конкретной услуги, которая предполагается к включению в сферу АПУ. Кроме того, анализ международного опыта приводит к выводу, что в странах, где государственный сектор опутан неформальными отношениями (как это характерно для России), не следует одномоментно переходить к режиму, при котором менеджеры пользуются слишком широкой свободой действий в кадровых и финансовых вопросах. В таких странах необходимой предпосылкой успешности перехода к системе альтернативного предоставления услуг является проведение предварительных мер, направленных на уменьшение масштабов распространения неформальных отношений в бюджетном секторе и наращивание управленческого потенциала.

Важным компонентом любой системы управления расходами является анализ эффективности, который должен способствовать принятию взвешенных решений в бюджетной сфере и повышению эффективности различных государственных проектов и программ. Анализ включает оценку эффективности (способность работать с наименьшими затратами) и результативности (достижение поставленной цели).

Существует много методов оценки эффективности, в частности: постоянный мониторинг и показатели эффективности; оценка выполнения проекта и программы – предварительная, текущая и итоговая; экономический анализ; финансовая проверка. Каждый из этих инструментов предоставляет информацию по эффективности деятельности и может быть использован в различных ситуациях. Выбор конкретного метода зависит прежде всего от поставленных целей. Важную роль в создании, укреплении и развитии системы оценки и анализа эффективности играет министерство финансов, которое должно осуществлять руководящие функции, осуществлять поддержку соответствующих инициатив, а также быть получателем «отчета» о работе системы оценки эффективности. Кроме того, необходимо наличие системы подготовки специалистов-аналитиков в области оценки эффективности и результативности.

Во многих странах введены различные системы управления эффективностью на институциональном и индивидуальном уровнях, т.е. на уровне организации в целом и каждого из ее сотрудников. Оценка эффективности в отношении работы организации – это инструмент оценки результатов выполненной работы в сравнении с определенной программой и целями этой организации, в отношении работы отдельного сотрудника – оценка результатов выполненной работы в сравнении с целями и задачами, поставленными перед этим сотрудником (группой сотрудников). В систему оценки входят следующие компоненты: задачи, которые должны решить организация или отдельный сотрудник; документальное подтверждение произведенных организацией товаров и услуг или достигнутых сотрудником результатов; оценка результатов.

Международный опыт предостерегает от непродуманной увязки оценки эффективности с поощрением или с наказанием, так как плохо структурированная система стимулов может вызвать бездействие или даже непродуктивное поведение персонала. Эта проблема изучена в теории справедливости Дж. Адамса. Суть теории: если распределение вознаграждений даже в незначительной степени воспринимается работником как несправедливое, он стремится восстановить справедливость путем сокращения вклада в работу или даже саботажа, хищений, взяточничества и пр.

Чтобы избежать этих рисков, существует целый ряд методов, которые могут быть использованы для организации системы оценки эффективности:

- методы оценки эффективности работы должны соответствовать программным целям;
- методы оценки качества работы должны быть четко и ясно определены и понятны сотрудникам;
- затраты на разработку, реализацию и поддержку показателей качества работы не должны превышать разумных пределов;
- показатели качества работы должны внедряться последовательно и постепенно;
- показатели качества работы должны быть четкими и подконтрольными работнику, согласованы с ним и отражаться только на части общего вознаграждения работника.

3. Общие направления и перспективы реформы бюджетной сети

На настоящий момент единственным официальным документом, закрепляющим подходы к реформе бюджетного сектора, являются «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в 2004 г. и на период до 2006 г.» (далее – «Принципы»), одобренные на заседании Правительства РФ 26 сентября 2003 г. Этот документ на несколько лет вперед определяет направления деятельности органов исполнительной власти РФ по реформированию бюджетного сектора России. Основными направлениями реформы согласно «Принципам» являются:

- оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;
- уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;
- переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

Следует отметить, что этот документ в части, касающейся предполагаемых изменений в правовом статусе и подходов к преобразованию бюджетных учреждений, основывается на результатах российско-канадского проекта CEPRA (Consortium for Economic Policy Research and Advice) по теме «Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями»⁸⁴. В части, касающейся новых форм бюджетного финансирования, в нем закреплены общие подходы, которые предполагается конкретизировать в рамках настоящего исследования.

В соответствии с названным выше документом Правительства РФ целью оптимизации бюджетной сети является совершенствование управления ею за счет административного и финансового

⁸⁴ См.: Совершенствование системы управления и финансирования бюджетных учреждений // Баткибеков С., Гребешкова Л., Дежина И., Золотарева А., Шишкин С. и др. Т.1. М.: ИЭПП, 2003.

переподчинения ряда получателей бюджетных средств с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности, ликвидации и объединения бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется, устранения ситуации, при которой распорядителями средств бюджета одного уровня власти являются органы другого уровня власти. Результатом оптимизации бюджетной сети должна быть экономия бюджетных средств, возникающая вследствие устранения дублирующих функций и прекращения предоставления аналогичных видов услуг различными учреждениями.

Второе направление реформы включает расширение возможностей по привлечению организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению социальных услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств. Этот процесс должен сопровождаться внедрением новых организационно-правовых форм, в которые смогут реорганизоваться бюджетные учреждения. Решение о целесообразности изменения организационно-правовой формы должно рассматриваться применительно к каждому конкретному бюджетному учреждению с учетом ряда факторов. Реорганизации не должны подвергаться учреждения, которые по характеру или условиям своей деятельности не приспособлены к существованию в рыночной среде, а их переустройство может иметь негативные социально-экономические последствия, в том числе снижение доступности гарантируемых Конституцией социальных услуг.

Третье направление реформы предполагает переход к новым формам финансирования предоставления социальных услуг. Участие организаций различных организационно-правовых форм в предоставлении социальных услуг предполагает диверсификацию механизмов их финансирования, конкурентные способы распределения бюджетных средств, финансовую привлекательность выполнения государственных заданий, гибкость в проведении государственной политики в различных отраслях с учетом их специфики.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает повышение ответственности органов государственной власти и подведомственных им учреждений за достижение поставленных целей, их заинтересованности в максимально эффективном использовании бюджетных средств, обеспечение связи

между бюджетным финансированием и результатами деятельности главных распорядителей бюджетных средств и организаций – поставщиков социальных услуг.

Далее будет подобно проанализирована концепция каждого из обозначенных направлений реформы, описано текущее состояние реформы, выявившиеся в ходе ее проведения проблемы, а также намечены перспективы дальнейших действий.

3.1. Анализ состояния сети бюджетных учреждений и основные направления ее оптимизации

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетная сеть включает следующие категории субъектов:

а) Главные распорядители бюджетных средств. По первоначальной редакции Бюджетного кодекса главными распорядителями средств федерального бюджета могли быть исключительно органы государственной власти Российской Федерации, имеющие право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. Главные распорядители средств федерального бюджета включаются в ведомственную классификацию расходов федерального бюджета. Однако, так как эта норма нарушалась на практике, в 2003 г. в нее были внесены изменения⁸⁵, в соответствии с которыми главными распорядителями средств федерального бюджета могут быть также «наиболее значимые» бюджетные учреждения науки, образования, культуры, здравоохранения и средств массовой информации.

По отношению к подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств главный распорядитель обладает следующими полномочиями:

- определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг;
- утверждает сметы доходов и расходов и вносит в них изменения;
- составляет бюджетную роспись и распределяет лимиты бюджетных обязательств;

⁸⁵ См.: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 158-ФЗ.

- осуществляет контроль в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг.

б) Распорядители бюджетных средств – органы государственной власти или органы местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. При этом распорядитель бюджетных средств имеет те же полномочия по отношению к получателям бюджетных средств, что и главный распорядитель.

в) Получатели бюджетных средств – бюджетные учреждения или иные организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Наиболее крупную категорию получателей бюджетных средств составляют учреждения – организации, созданные органами государственной власти или местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которых финансируется из бюджетов на основе сметы доходов и расходов. Соответственно учреждения являются постоянными получателями бюджетных средств и входят в реестры получателей бюджетных средств.

Помимо учреждений, существуют получатели бюджетных средств на единовременной основе (например, получатели бюджетных кредитов, субсидий и субвенций).

Однако Бюджетный кодекс недостаточно четко и подробно регулирует структуру бюджетной сети и порядок взаимодействия различных ее элементов. В частности, он не дает ответа на следующие существенные вопросы:

- Сколько уровней может иметь бюджетная сеть?
- Может ли одно и то же учреждение одновременно подчиняться двум и более главным распорядителям (распорядителям) бюджетных средств?
- Вправе ли главный распорядитель осуществлять непосредственное руководство деятельностью получателя бюджетных

средств при наличии распорядителя, которому этот получатель подведомствен?

- Могут ли в подчинении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств находиться учреждения, деятельность которых не соответствует профилю деятельности соответствующего главного распорядителя (распорядителя)?
- Могут ли главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств одновременно финансироваться из различных бюджетов?

Вследствие отмеченной неопределенности принципов построения бюджетной сети сложившаяся к настоящему времени сеть получателей бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы не соответствует требованиям рациональной организации, что снижает эффективность использования бюджетных средств. Недостатки существующей сети получателей бюджетных средств можно объединить в две основные группы:

- распределение средств бюджета одного уровня государственной власти осуществляется организациями, административно подчиняющимися другому уровню государственной власти;
- наличие в подчинении некоторых ведомств значительного числа учреждений, занимающихся непрофильной для данного ведомства деятельностью, главным образом медицинских, образовательных и культурных.

Для иллюстрации отмеченных проблем ниже приведен анализ существующей структуры бюджетной сети на федеральном уровне, осуществленный с точки зрения ее соответствия требованиям законодательства, а также принципам рациональной организации. К сожалению, необходимая для анализа информация о распорядителях и получателях средств федерального бюджета в полном объеме доступна только по состоянию 1 июля 2003 г. Некоторые уточнения по состоянию на 1 января 2004 г. даются на основе доклада о результатах мониторинга бюджетного сектора.

По состоянию на 1 июля 2003 г. насчитывалось 93 главных распорядителя средств федерального бюджета, 3220 распорядителей средств федерального бюджета и 44,7 тыс. бюджетополучателей.

При этом наблюдались значительные вертикальные и горизонтальные диспропорции в бюджетной сети. Из 3220 распорядите-

лей средств федерального бюджета 337 не находились в ведении главных распорядителей (министерств и ведомств). Например, 255 распорядителей находились в ведении субъектов РФ, поскольку в соответствующих регионах у министерств и ведомств не было своих территориальных органов. Это, в частности, касается Минсельхоза, Минтруда и Минобразования. Из 44,7 тыс. получателей средств федерального бюджета 7,7 тыс. получали средства не через структуры федеральных органов.

По данным мониторинга на 1 января 2004 г., в 2003 г. из федерального бюджета финансировалось 3,7 тыс. распорядителей и получателей бюджетных средств, не подведомственных главным распорядителям средств федерального бюджета, что составляет 12% общего числа распорядителей и получателей средств федерального бюджета. Наибольшее количество таких распорядителей и получателей средств федерального бюджета финансировалось Минобразованием России (2870 распорядителей и получателей бюджетных средств), Госстроем России (284), Минэнерго России (127), Минтрудом России (97), Минтрансом России (88) и Госкомспортом России (76).

В ведении распорядителей бюджетных средств, чье имущество относилось к федеральной собственности, находилось 35 995 получателей бюджетных средств (включая распорядителей средств нижестоящего уровня), что составляло около 60% общего количества получателей средств федерального бюджета.

Реестры распорядителей и получателей бюджетных средств не отражают того, являются распорядители бюджетных средств структурными подразделениями главного распорядителя бюджетных средств или нет. Во многих случаях функции распорядителей средств федерального бюджета выполняли организации, находящиеся в федеральной собственности, однако не являющиеся органами государственной власти.

По состоянию на 1 июля 2003 г. из 100 главных распорядителей средств федерального бюджета 30 не являлись федеральными органами государственной власти.

20% бюджетных учреждений получали бюджетное финансирование одновременно более чем от 3 распорядителей средств федерального бюджета (в основном это силовые структуры).

40% получателей средств федерального бюджета находились в ведении распорядителей, чье имущество не являлось федеральной собственностью.

Рассмотрим более детально основные особенности сети получателей средств федерального бюджета.

*Несоответствие бюджетной сети новой системе
разграничения расходных полномочий между уровнями
бюджетной системы*

В 2003–2004 гг. в России были приняты законы, предполагающие кардинальную реформу системы разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, направленную на установление четких сфер ответственности различных бюджетов и решение проблемы нефинансируемых мандатов. Эта реформа, в частности, предполагает приведение сети учреждений, финансируемых из бюджета каждого уровня бюджетной системы, в соответствие с его новыми расходными полномочиями. В частности, из федерального ведения в ведение субъектов Российской Федерации подлежат передаче:

- учреждения начального и среднего профессионального образования (за исключением учреждений федерального значения по перечню, утверждаемому Правительством РФ);
- музеи (за исключением музеев федерального значения по перечню, утверждаемому Правительством РФ);
- учреждения культуры и искусства (за исключением учреждений федерального значения, по перечню, утверждаемому Правительством РФ);
- учреждения, специализирующиеся в области народных художественных промыслов (за исключением учреждений федерального значения по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации);
- учреждения специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи; специализированные медицинские учреждения (кожно-венерологические, туберкулезные, наркологические, онкологические диспансеры и другие специализированные медицинские учреждения), за исключением

учреждений федерального значения по перечню, утверждаемому Правительством РФ⁸⁶.

Статьей 2 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» была предусмотрена необходимость утверждения Правительством РФ до 1 июля 2004 г. перечней федеральных образовательных учреждений, федеральных государственных музеев, федеральных государственных учреждений культуры и искусства, организаций народных художественных промыслов, федеральных специализированных медицинских учреждений. Однако на 1 июня 2005 г. такие перечни не утверждены, более того, не определены четкие критерии отнесения учреждений одного профиля к учреждениям федерального и регионального значения.

Сам процесс передачи в региональную собственность федеральных учреждений, предназначенных для осуществления полномочий субъектов Российской Федерации, должен был завершиться к 31 декабря 2004 г.⁸⁷ Однако на настоящий момент процесс такой передачи только начался. Таким образом, существующая федеральная бюджетная сеть не отвечает требованиям законодательства, включая в свой состав учреждения, предназначенные для осуществления функций субъектов РФ.

Неоправданная сложность и разветвленность бюджетной сети

Действующая бюджетная сеть во многих своих сегментах имеет неоправданно сложную и разветвленную структуру. Как отмечалось выше, законодательство не конкретизирует, сколько уровней может иметь бюджетная сеть. Очевидно лишь, что она может иметь два (главный распорядитель – получатель) или три уровня (главный распорядитель – распорядитель – получатель). Вместе с тем

⁸⁶ Статья 2 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”».

⁸⁷ Пункт 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

законодательство не препятствует созданию более длинных иерархических цепочек, когда получатель получает средства через двух и более распорядителей.

По состоянию на 1 июля 2003 г. в бюджетной сети оставалось 445 получателей бюджетных средств 4-го уровня, т.е. находящихся в подчинении двух и более распорядителей. В частности, Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации имела 51 подведомственного получателя бюджетных средств 4-го уровня, Министерство здравоохранения Российской Федерации – 12 ПБС 4-го уровня, Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству – 6 ПБС 4-го уровня, Государственный таможенный комитет Российской Федерации – 3 ПБС 4-го уровня, Министерство внутренних дел Российской Федерации – 353 ПБС 4-го уровня, Российская академия сельскохозяйственных наук – 8 ПБС 4-го уровня, Управление делами Президента Российской Федерации – 4 ПБС 4-го уровня, Российская академия медицинских наук – 8 ПБС 4-го уровня. Наибольшее количество получателей бюджетных средств 5-го и более низких уровней находилось в ведении Министерства обороны РФ (1039 организаций, из которых 933 являются получателями средств 5-го уровня, 103 – 6-го уровня и 3 – 7-го уровня) и Министерства внутренних дел РФ (166 организаций 5-го уровня).

Согласно данным мониторинга на 1 января 2004 г. по итогам 2003 г. в составе бюджетной сети (без учета Минобороны России) имелось 545 получателей бюджетных средств 4-го и более уровня (в том числе в МВД России – 353, в Минюсте России – 100, в Федеральной службе железнодорожных войск Российской Федерации – 51). При этом 37 главных распорядителей имели в своем составе организационные структуры, которым подотчетны менее 6 получателей бюджетных средств. Особо выделяется Российская академия наук, у которой 88% распорядителей бюджетных средств распределяли средства менее чем по 6 получателям, в том числе 48% – по одному получателю бюджетных средств. Таким образом, за полгода, прошедшие с момента проведения первого мониторинга, ситуация только ухудшилась.

Такое положение ведет к росту административных расходов, так как предполагает наличие значительного числа распорядителей

бюджетных средств, которые не оказывают государственных услуг и не осуществляют полноценных управленческих функций ввиду ничтожного числа подведомственных им объектов управления. В частности, по состоянию на 1 июля 2003 г. общее количество распорядителей средств федерального бюджета, в ведении которых находился один получатель бюджетных средств, составляло 627.

При этом законодательство не препятствует ГРБС осуществлять руководство деятельностью учреждения при наличии распорядителя, которому это учреждение непосредственно подведомственно. По состоянию на 1 июля 2003 г. 20% федеральных бюджетных учреждений получали бюджетное финансирование одновременно более чем от 3 распорядителей средств федерального бюджета. Таким образом, многие бюджетные учреждения функционируют в условиях многоначалия, что плохо совместимо с принципами эффективного управления.

Возможность распределения средств федерального бюджета организациями, не являющимися федеральными органами власти

По состоянию на 1 июля 2003 г. из 3220 распорядителей средств федерального бюджета у 2840 имущество находилось в федеральной собственности, у 255 – в собственности субъектов РФ, у 8 – в собственности муниципалитетов. Оставшиеся распорядители либо не были отнесены к той или иной форме собственности, либо являлись частными организациями, либо находились в смешанной собственности. Это связано с тем, что при отсутствии у федеральных органов власти представительств на территории, где расположены подведомственные им учреждения, они делегируют свои полномочия по распоряжению средствами федерального бюджета, выделенными для финансирования этих учреждений, региональным или местным властям. Например, федеральное министерство здравоохранения может делегировать региональному органу управления здравоохранением свои функции по утверждению смет для федеральных медицинских центров, расположенных на территории соответствующих регионов. При этом разрывается связь между административными и финансовыми рычагами управления и размывается ответственность за результаты деятельности

бюджетных учреждений. Фактически средствами бюджета распоряжаются органы, не несущие ответственности за предоставление соответствующих государственных услуг.

Аналогичные последствия возникают в ситуации, когда бюджетное учреждение находится в административном подчинении одного министерства, а финансирование получает от другого. Так, по состоянию на 1 июля 2003 г. 19 главных распорядителей бюджетных средств финансировали деятельность распорядителей и получателей бюджетных средств, административно им неподотчетных. Среди них: Министерство энергетики Российской Федерации (127 РБС и ПБС, административно не подчиненных ГРБС), Министерство образования Российской Федерации (2870 РБС и ПБС), Министерство Российской Федерации по атомной энергии (19 РБС и ПБС), Министерство транспорта Российской Федерации (88 РБС и ПБС), Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (284 РБС и ПБС), Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации (31 РБС и ПБС), Министерство труда и социального развития Российской Федерации (97 РБС и ПБС), Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и спорту (76 РБС и ПБС), Управление делами Президента Российской Федерации (28 РБС и ПБС), Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (89 РБС и ПБС).

Нередко функции главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств осуществляют организации, не являющиеся не только органами власти, но даже бюджетными учреждениями. Так, по состоянию на 1 июля 2003 г. из 2840 распорядителей средств федерального бюджета, чье имущество находилось в федеральной собственности, 74 по своей организационно-правовой форме не являлись учреждениями.

Различная ведомственная подчиненность учреждений одного профиля

Наличие параллельно функционирующих государственных учреждений со сходным профилем деятельности, имеющих разную административную подчиненность и включенных в реестры бюджетополучателей различных главных распорядителей, приводит к

дублированию функций и, как следствие, неэффективному использованию бюджетных средств. В настоящее время в подчинении некоторых ведомств имеется значительное число учреждений, занимающихся непрофильной для данного ведомства деятельностью. Чаще всего это связано с желанием обеспечить сотрудникам того или иного ведомства привилегированные условия медицинского, санаторного, образовательного или культурного обслуживания и нарушает принцип равенства доступа граждан к соответствующим социальным услугам. Кроме того, следствием такого положения является неравенство условий функционирования и финансирования бюджетных учреждений, оказывающих однородные услуги.

В структуре получателей средств федерального бюджета по главным распорядителям присутствует значительное количество федеральных государственных учреждений, не относящихся к профильной деятельности соответствующих главных распорядителей⁸⁸. По состоянию на 1 июля 2003 г. к их числу относилось 1800 учреждений образования (из общего их количества, составляющего 5273 учреждений, только 3473 относилось к ведению Министерства образования РФ), 176 домов отдыха и санаториев (общее количество – 230, из них в реестр Министерства здравоохранения РФ входило только 54), 517 больниц, клиник и госпиталей (685 учреждений всего, 168 входили в реестр Министерства здравоохранения РФ), 286 детских садов.

Значительное количество учреждений образования было включено в реестры получателей бюджетных средств Минсельхоза РФ (432 организации), МПС РФ (258 организаций), МВД РФ (160 организаций), Минфина РФ (107 организаций), Минтранса РФ (101 организация), МЭРТ РФ (99 организаций), Госстроя РФ (91 организация) и Минэнерго РФ (88 организаций). Ведомственные санатории и дома отдыха были включены в реестры МВД РФ (51), Минобразования РФ (30) и ФСБ (17). В реестр МПС РФ было включено 306 учреждений стационарного и поликлинического медицинского обслуживания, в реестр МВД РФ – 56, Минюста РФ – 44, Минфина РФ – 35. 103 детских сада входили в реестр МПС РФ, 80 – МВД РФ,

⁸⁸ Без учета информации по главным распорядителям средств федерального бюджета, чьи реестры бюджетополучателей закрыты.

24 – Сибирского отделения РАН, 22 – Минфина РФ, 15 – Медцентра УД Президента. 35% образовательных учреждений, финансируемых из федерального бюджета, не находились в ведении Министерства образования, 75% бюджетных поликлиник, санаториев и домов отдыха не находились в ведении Минздрава.

Министерство энергетики имело 92 непрофильных подведомственных учреждений, в том числе 90 учреждений образования и 2 учреждения здравоохранения; Министерство путей сообщения – 770, в том числе 90 учреждений образования и 2 учреждения здравоохранения; Министерство культуры – 203, в том числе 66 учреждений образования; Министерство транспорта – 84, в том числе 79 учреждений образования и 2 учреждения здравоохранения; Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному комплексу – 94, в том числе 91 учреждение образования; Министерство внутренних дел – 305, в том числе 204 учреждения образования и 64 учреждения здравоохранения; Федеральное управление медико-биологических и экстремальных проблем при Министерстве здравоохранения – 160, в том числе 6 учреждений образования и 154 учреждения здравоохранения.

По данным мониторинга 1 января 2004 г., в составе бюджетной сети 45 главных распорядителей бюджетных средств сохранились непрофильные бюджетные учреждения, которых всего насчитывалось 2327.

*Наличие учреждений со значительными
поступлениями доходов из внебюджетных источников*

По данным мониторинга на 1 января 2004 г., в целом по всем получателям средств федерального бюджета кассовые расходы за счет внебюджетных средств составляют 13,6% от кассовых расходов за счет средств бюджета.

Однако в подчинении ряда главных распорядителей средств федерального бюджета есть учреждения, у которых внебюджетные средства значительно превышают бюджетное финансирование, в отдельных случаях даже в несколько раз. У 41 главного распорядителя бюджетных средств имеются около 3,6 тыс. подведомственных учреждений с долей внебюджетных доходов, превышающей 25%. Наибольшее количество их у Министерства при-

родных ресурсов РФ – 1784. По всем предоставившим заполненные формы мониторинга главным распорядителям бюджетных средств насчитывается 3605 учреждений с долей внебюджетных доходов свыше 25%.

Анализ показателей, характеризующих состояние сети получателей средств федерального бюджета, свидетельствует о серьезных недостатках в ее организации, снижающих эффективность ее деятельности и влекущих удорожание ее содержания. Для оптимизации бюджетной сети в соответствии с целями реформы межбюджетных отношений и административной реформы необходимо решить следующие основные задачи:

1. Приведение бюджетной сети в соответствие с новым разграничением расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Прежде всего, следует четко определить критерии отнесения учреждений одного профиля к учреждениям местного, регионального и федерального значения в тех случаях, когда допускается финансирование предоставления одних и тех же услуг из бюджетов разных уровней (например, научные или культурные учреждения в зависимости от их масштаба и контингента потребителей их услуг могут финансироваться как из федерального, так и из местного бюджета).

2. Устранение практики распределения средств бюджета одного уровня государственной власти органами власти другого уровня.

Во избежание ситуации, при которой бюджетными средствами распоряжаются органы, не несущие ответственности за предоставление соответствующих социальных услуг, следует либо передать федеральные учреждения, расположенные на территориях, где нет представительств федеральных органов власти, в ведение региональных и местных властей (если это не противоречит существующему распределению расходных полномочий между уровнями бюджетной системы), либо сохранить такие учреждения в федеральном подчинении с передачей средств на их финансирование нижестоящим бюджетам в виде субвенций, предполагающих формализованный контроль за их расходованием.

3. Передача в единое подчинение учреждений, выполняющих идентичные функции.

Необходимо провести инвентаризацию реестров бюджетополучателей по главным распорядителям бюджетных средств и осуществить передачу бюджетных учреждений, оказывающих однородные услуги, в административное подчинение соответствующих профильных министерств и ведомств. Вместе с тем в процессе реформы необходимо учитывать, что в ряде случаев существуют объективные препятствия к такой передаче. Например, многие медицинские вузы неразрывно связаны с клинической базой и передача их в подчинение Министерству образования без учета этих связей может ухудшить качество медицинского образования. Аналогичным образом, следует учитывать требования и потребности Министерства обороны при подготовке военных специалистов и т.д.

4. Устранение неоправданной сложности и разветвленности бюджетной сети путем:

- лишения статуса распорядителей бюджетных средств организаций, в ведении которых находится менее 6 бюджетных учреждений, и передачи соответствующих учреждений в непосредственное подчинение главному распорядителю;
- сокращения числа уровней бюджетной сети, которых в идеале должно насчитываться не более трех (главный распорядитель – распорядитель – получатель бюджетных средств);
- законодательного разграничения полномочий главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств в отношении бюджетных учреждений.

5. Ликвидация или объединение учреждений, имеющих малочисленный контингент потребителей.

В настоящее время на региональном и особенно на местном уровне функционирует значительное число учреждений, расходы на содержание которых несопоставимо велики по сравнению с объемом предоставляемых ими услуг. Особенно остро стоит проблема так называемых «малокомплектных школ» в сельской местности, возникшая, в частности, в связи с сокращением рождаемости и оттоком сельских жителей в города. В связи с этим необходимо осуществить укрупнение или ликвидацию учреждений, услуги которых не пользуются достаточным спросом, с передачей их функций учреждениям аналогичного профиля, действующим на соседних территориях. При этом государство обязано обеспечить

доступ граждан, ранее пользовавшихся услугами ликвидируемых учреждений, к получению соответствующих услуг (например, организовать перевозку детей в соседние школы).

Следует отметить, что на федеральном уровне мероприятия по оптимизации бюджетной сети уже проводятся на практике. Так, в целях создания информационной базы для проведения таких мероприятий 19 декабря 2003 г. Министерство финансов РФ утвердило Порядок проведения мониторинга бюджетного сектора⁸⁹. В соответствии с этим документом мониторинг бюджетного сектора проводится главными распорядителями средств федерального бюджета. Данные мониторинга дважды в год представляются в Минфин России для анализа и подготовки предложений по их учету при формировании проектировок расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.

В июле–сентябре 2004 г. Правительственной комиссией по проведению административной реформы одобрен и утвержден порядок организации работы по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, включая график представления и рассмотрения перечней подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений. Представленные Комиссией предложения по перечням организаций одобрены решением Правительства РФ⁹⁰. Вместе с тем масштабная реформа в этой области еще не началась.

3.2. Реструктуризация бюджетных учреждений с внедрением новых организационно-правовых форм

Модель организации предоставления социальных услуг сохранилась практически в неизменном виде с советских времен, несмотря на кардинальные изменения социально-экономических условий, и одинакова на всех уровнях бюджетной системы. Она основана на том, что предоставлением социальных услуг занимаются

⁸⁹ См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. № 399 «О порядке проведения мониторинга бюджетного сектора».

⁹⁰ http://www.government.gov.ru/data/structdoc.html?he_id=102&do_id=1725.

исключительно учреждения, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности и прямом административном подчинении органов власти. Финансирование деятельности таких учреждений осуществляется на основе сметы, т.е. путем покрытия затрат на их функционирование. Причем объем таких затрат, как правило, определяется исходя из аналогичных расходов прошлых периодов, скорректированных с учетом инфляции, изменений в законодательстве и реестре учреждений.

Существующей модели организации предоставления социальных услуг присущ ряд принципиальных недостатков, к числу которых следует отнести:

1. Хроническое недофинансирование.

Теоретически из бюджета должны покрываться все затраты на функционирование бюджетных учреждений, однако на практике ввиду ограниченности бюджетных средств ассигнования выделяются только на самые неотложные нужды (зарплата персонала с начислениями, оплата жилищно-коммунальных услуг). Инвестиции в имущество бюджетных учреждений почти не осуществляются. Это предопределяет низкий уровень оплаты труда в бюджетном секторе, а следовательно, отток квалифицированных кадров, критический износ основных фондов бюджетных учреждений, что негативно сказывается на качестве предоставляемых ими услуг.

2. Наличие конфликта между основной и предпринимательской деятельностью бюджетных учреждений.

Попыткой решения проблемы выживания бюджетных учреждений в условиях дефицита бюджетных средств было предоставление им права осуществлять предпринимательскую деятельность и самостоятельно распоряжаться полученными от нее доходами. Однако это породило конфликт между основной и предпринимательской деятельностью бюджетных учреждений. В условиях, когда объем бюджетного финансирования не зависит от объема предоставления бесплатных услуг, учреждения заинтересованы в расширении масштабов оказания платных услуг за счет уменьшения объемов бесплатных.

3. Нерациональное распределение средств внутри бюджетной сети.

В отсутствие раздельного учета затрат по основной и предпринимательской деятельности учреждений часть затрат на осу-

ществование последней покрывается из бюджета. Кроме того, предоставление бюджетным учреждениям права ведения предпринимательской деятельности ведет к дифференциации их финансового положения по причинам, не связанным с осуществлением их основных функций. Причем необходимость содержания учреждений, имеющих высокие поступления из внебюджетных источников, лишает государство возможности повысить объемы финансирования тех учреждений, которые по роду или условиям своей деятельности не способны существовать вне рамок государственного сектора.

4. Отсутствие связи между объемами финансирования и результатами деятельности бюджетных учреждений и вытекающая из этого низкая эффективность их деятельности.

Существующий порядок сметного финансирования бюджетных учреждений не ориентирован на результат: бюджетом оплачивается не предоставление услуг, а само существование сложившейся в прошлом бюджетной сети. Учреждения лишены стимулов к снижению издержек и экономии бюджетных средств. Конкуренция за доступ к бюджетному финансированию, а следовательно, и стимулы к повышению качества услуг отсутствуют.

5. Возможность возникновения несанкционированной кредиторской задолженности бюджета.

Осуществление бюджетными учреждениями предпринимательской деятельности чревато возникновением кредиторской задолженности, субсидиарную ответственность за погашение которой несет государство (муниципальное образование).

6. Высокий уровень коррупции в бюджетном секторе.

В условиях недофинансирования бюджетных учреждений общественное сознание лояльно относится к взиманию нелегальных или квазилегальных платежей с потребителей социальных услуг. Однако это нарушает равенство доступа различных категорий населения (в зависимости от их материальной обеспеченности) к социальным услугам.

7. Ограничения права потребителей на выбор поставщика услуг.

Как правило, потребителям не предоставляется права выбора поставщика социальных услуг. А в тех случаях, когда такое право

формально имеется, бюджетные учреждения не заинтересованы в расширении обслуживаемого контингента, так как объем их сметного финансирования от этого не зависит.

Осознание проблем, порождаемых конфликтом между основной и предпринимательской деятельностью бюджетных учреждений, в последние годы привело к попыткам ужесточить контроль за потоками и направлениями использования их внебюджетных доходов на всех уровнях бюджетной системы. Однако это не улучшило положения, так как использование административных рычагов в отсутствие экономических стимулов к повышению эффективности деятельности бюджетных учреждений привело к переводу внебюджетных доходов «в тень».

Описанные выше недостатки сложившейся модели организации предоставления социальных услуг настоятельно требуют ее реформирования, которое должно осуществляться в направлении разделения функций поставщиков и заказчиков (покупателей) услуг, расширения круга потенциальных поставщиков услуг и механизмов их взаимодействия с государством (муниципальными образованиями), в том числе способов финансирования социальных услуг. Разделение функций финансирования социальных услуг с функциями управления процессом их предоставления необходимо для того, чтобы решения о распределении бюджетных средств не принимались под влиянием необходимости поддерживать подведомственные учреждения безотносительно к эффективности их работы.

Расширение круга потенциальных поставщиков услуг и диверсификация механизмов их взаимодействия с государством (муниципальными образованиями) также вытекает из необходимости ослабления влияния субъективных факторов на процесс распределения бюджетных ассигнований. Чем слабее формальные и неформальные связи между поставщиками услуг и распорядителями бюджетных средств, тем большее значение в процессе распределения бюджетных ассигнований имеют объективные характеристики услуг. Если в настоящее время социальные услуги предоставляются либо непосредственно органами государственной власти

(местного самоуправления), либо подчиненными им учреждениями, то реформа предполагает возможность использования альтернативных схем организации предоставления услуг, включая:

- *диверсификацию способов финансирования социальных услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями;*
- *создание органами государственной власти и местного самоуправления иных (помимо учреждений) форм организаций, предназначенных для оказания социальных услуг;*
- *создание органами государственной власти (местного самоуправления) партнерств с другими уровнями публичной власти или частными лицами для совместного предоставления услуг или совместное учредительство юридических лиц в этих целях;*
- *делегирующее на договорной основе права предоставления социальных услуг частным организациям (некоммерческим и коммерческим).*

Целью реформы является внедрение элементов рыночных отношений во взаимодействие между субъектами системы предоставления социальных услуг, в первую очередь – элементов конкуренции между их поставщиками. Конкуренция должна создать стимулы для снижения издержек на оказание услуг, улучшения их качества и тем самым обеспечить повышение эффективности соответствующих бюджетных расходов.

Проблемам модернизации механизмов финансирования социальных услуг будет посвящен следующий раздел. В нем будет показано, что использование ориентированных на результат форм финансирования предоставления социальных услуг в определенной мере возможно и применительно к бюджетным учреждениям. В некоторых областях к оказанию социальных услуг на договорной основе могут быть привлечены организации частного сектора.

Вместе с тем возможности выбора оптимальных моделей предоставления социальных услуг при существующей структуре бюджетной сети ограничены. Статус бюджетного учреждения предполагает ограничение хозяйственной самостоятельности (регламентацию направлений расходов) и отсутствие самостоятельной ответственности учреждения по своим обязательствам. Причем эти две особенности правового статуса бюджетных учреждений тесно взаимосвязаны: самостоятельное осуществление предпринима-

тельской деятельности предполагает самостоятельную ответственность по вытекающим из нее обязательствам. Поэтому необходимое для расширения хозяйственной самостоятельности учреждений смягчение контроля за направлениями расходования бюджетных и особенно внебюджетных доходов сопряжено с риском утраты контроля за объемами их кредиторской задолженности, ответственность за погашение которой в конечном счете несет государство. Договорное в собственном смысле слова финансирование к бюджетным учреждениям неприменимо, так как договор предполагает равенство сторон, которое невозможно при наличии между ними отношений субординации.

Исходя из сказанного, широкое внедрение ориентированных на результат форм финансирования социальных услуг предполагает реструктуризацию бюджетной сети и диверсификацию организационно-правовых форм, в которых могут существовать организации, оказывающие социальные услуги.

В публикации, содержащей отчет по предыдущему **проекту СЕ-PRA по теме** «Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями»⁹¹, предлагалось провести реорганизацию части бюджетных учреждений, предполагающую их исключение из числа субъектов бюджетного права и построение отношений с ними на гражданско-правовых началах. Это означало отсутствие у государства обязанности гарантированного сметного финансирования вновь создающихся организаций и ответственности по их долгам, самостоятельность таких организаций в распоряжении своими доходами и выравнивание для них условий доступа к бюджетному финансированию с аналогичными организациями частного сектора. Последнее предполагало, с одной стороны, отсутствие у организаций, возникающих в процессе реорганизации, каких-либо преференций в отношениях с государством по сравнению с аналогичными частными организациями, а с другой – отсутствие у государства как заказчика их услуг привилегий по сравнению с прочими их клиентами. Исходя из этого, для преобразования

⁹¹ См.: Совершенствование системы управления и финансирования бюджетных учреждений // Баткибеков С., Гребешкова Л., Дежина И., Золотарева А., Шишкин С. и др. Т.1. М.: ИЭПП, 2003.

бюджетных учреждений предлагалось использовать предусмотренные гражданским законодательством организационно-правовые формы некоммерческих организаций⁹², в первую очередь – форму автономной некоммерческой организации.

Однако в ходе работы над «Принципами реструктуризации бюджетного сектора в 2004 г. и на период до 2006 г.» в результате компромисса между заинтересованными ведомствами было решено предусмотреть промежуточную организационно-правовую форму для реорганизации бюджетных учреждений, сочетающую в себе элементы правового статуса субъектов частного и бюджетного права.

Этот политический компромисс нашел закрепление в пакете законопроектов о внедрении новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе, работа над которым с 2003 г. ведется Министерством экономического развития РФ. В настоящее время этот пакет включает проекты федеральных законов: «Об автономных учреждениях», «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях», «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях» и Федерального закона «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных (бюджетных) учреждений».

Указанные законопроекты предполагают внедрение двух альтернативных бюджетному учреждению форм организаций: автономных учреждений (далее – АУ) и государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организаций (далее – ГМАНО)⁹³. Обе формы организаций создаются для оказания услуг (выполнения работ) в области науки, образования, здравоохранения, куль-

⁹² В исключительных случаях (когда учреждение на протяжении многих лет фактически функционирует преимущественно за счет внебюджетных доходов и предоставляемые им услуги не относятся к числу социально значимых) допускалось и преобразование бюджетных учреждений в коммерческие организации по общим правилам приватизации государственного имущества.

⁹³ В предыдущей версии пакета законопроектов аналог автономного учреждения предлагался под названием специализированной государственной (муниципальной) некоммерческой организации.

туры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Одинаковым является порядок создания ГМАНО и АУ. Они могут быть созданы путем учреждения или путем преобразования бюджетного учреждения при условии, что такое преобразование не повлечет за собой нарушения прав граждан в социально-культурной сфере, в том числе права на получение бесплатной медицинской помощи и бесплатного образования. Учредителями обеих организационно-правовых форм могут быть только органы исполнительной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления. Совместное учредительство ГМАНО и АУ (в том числе различными органами власти или местного самоуправления) не допускается.

Общими для обеих организационно-правовых форм особенностями, отличающими их от бюджетных учреждений, являются следующие:

- финансирование их деятельности из бюджета по результату;
- самостоятельное распоряжение любыми (в том числе полученными из бюджета) доходами и приобретенным на эти доходы имуществом;
- самостоятельная ответственность по обязательствам. Учредитель и АУ (ГМАНО) не несут ответственности по обязательствам друг друга.

Различия между ГМАНО и АУ выражаются в следующем:

а) в правах на переданное им учредителем имущество.

АУ обладает имуществом на праве оперативного управления и не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным автономным учреждением за счет целевых средств, выделенных ему собственником. Остальным своим имуществом (в том числе недвижимым) автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Имущество ГМАНО, в том числе переданное ей учредителем при создании, принадлежит ГМАНО на праве собственности;

б) в системе органов управления.

Существенным отличием ГМАНО от бюджетных учреждений является то, что учредитель осуществляет руководство ими не непо-

средственно, а через образуемый им Управляющий⁹⁴ совет. В состав Управляющего совета входят, помимо представителей учредителя, представители органов управления государственным или муниципальным имуществом, общественности и трудового коллектива ГМАНО. Управляющий совет решает все наиболее существенные вопросы деятельности ГМАНО, в том числе:

- вносит изменения и дополнения в устав;
- осуществляет реорганизацию и ликвидацию ГМАНО;
- назначает и прекращает полномочия членов коллегиального и (или) единоличного исполнительного органа;
- утверждает план финансово-хозяйственной деятельности и порядок расходования средств ГМАНО и не реже одного раза в квартал обсуждает ход их исполнения;
- утверждает годовой отчет и годовой бухгалтерский баланс;
- утверждает внутренние документы, регламентирующие деятельность ГМАНО и ее органов;
- рассматривает и одобряет предложения исполнительного органа о совершении крупных сделок и сделок, в отношении которых имеется конфликт интересов (сделок с заинтересованностью).

Эти особенности построения системы управления ГМАНО обеспечивают ей значительно большую (по сравнению с учреждением) автономию по отношению к учредителю и придают ей черты общественно контролируемой (публичной) некоммерческой организации.

В АУ полномочия высшего органа управления фактически принадлежат учредителю, хотя в число органов управления входит Наблюдательный совет, формируемый так же, как Управляющий совет ГМАНО. Однако мнение Наблюдательного совета по всем существенным вопросам деятельности АУ носит лишь рекомендательный для учредителя характер. Собственную компетенцию Наблюдательного совета составляет лишь одобрение предложений руководителя АУ о совершении крупных сделок и сделок с заинтересованностью.

⁹⁴ В разных версиях законопроекта высший орган управления ГМАНО называется по-разному. Так, в предыдущих версиях законопроекта Управляющий совет именовался Попечительским и Наблюдательным.

Полномочия единоличного исполнительного органа АУ и ГМАНО традиционны для всех организационно-правовых форм и включают решение всех вопросов руководства организацией, за исключением вопросов, отнесенных законом или уставом организации к компетенции иных органов;

в) в степени обязательности заданий учредителя по оказанию социальных услуг.

АУ предоставляет социальные услуги в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию.

ГМАНО «имеет право осуществлять деятельность по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг (выполнению работ), финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета путем предоставления субвенций, субсидий, за счет средств государственных внебюджетных фондов и иных, не запрещенных законом источников». Причем данная деятельность осуществляется ГМАНО на конкурсной основе.

Таким образом, основное различие между ГМАНО и АУ состоит в том, что ГМАНО предоставляет социальные услуги на рыночной конкурентной (договорной) основе, тогда как АУ – на основе обязательных заданий собственника.

Анализ указанных законопроектов позволяет констатировать, что в целом их концепция отвечает целям реформы, предусматривая отказ от сметного финансирования, наличие хозяйственной самостоятельности и ответственности таких организаций по своим обязательствам. Однако, несмотря на достоинства рассмотренных выше законопроектов, концепцию внедрения новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе нельзя считать окончательно определенной. Законопроекты не содержат достаточного регулирования некоторых принципиальных вопросов, без решения которых практическая реструктуризация бюджетной сети невозможна, в том числе:

- критериев и условий принятия решений о преобразовании бюджетных учреждений в зависимости от характера и условий их деятельности, наличия или отсутствия в сфере их деятель-

ности государственных гарантий по предоставлению бесплатных услуг всем нуждающимся;

- перечня случаев, когда преобразование бюджетных учреждений в иные организационно-правовые формы не допускается;
- оснований для выбора организационно-правовой формы, в которую преобразуется бюджетное учреждение;
- критериев определения состава имущества, которое может быть передано в собственность ГМАНО при преобразовании бюджетного учреждения или предоставлено ГМАНО на правах безвозмездного пользования или аренды;
- порядка установления АУ заданий по предоставлению социальных услуг;
- конкретного порядка бюджетного финансирования ГМАНО и АУ;
- порядка удовлетворения требований кредиторов при реорганизации бюджетных учреждений;
- прочих.

Главным недостатком пакета законопроектов представляется отсутствие четких критериев выбора организационно-правовой формы для преобразования бюджетных учреждений при явном дисбалансе в правовом положении ГМАНО и АУ. По логике вещей, обязанность АУ выполнять задания собственника по регулируемым ценам должна быть компенсирована некоторыми преимуществами его статуса по сравнению с ГМАНО. Однако пакет законопроектов не только не предусматривает таких преимуществ, но, наоборот, позволяет предоставлять ГМАНО дополнительные преимущества в части имущественных прав. Так, если по первоначальной версии законопроектов недвижимое и особо ценное движимое имущество должно было закрепляться за ГМАНО и АУ, по сути, на равных правах⁹⁵, то в текущей редакции законопроекта о ГМАНО из него исчезли нормы, регулирующие состав имущества, которое может передаваться ГМАНО в собственность. Это позволяет осуществлять бесплатную приватизацию государственного недвижимого

⁹⁵ ГМАНО такое имущество должно было предоставляться в аренду по льготным ставкам или в безвозмездное пользование, а АУ – в оперативное управление. При этом аренда, безвозмездное пользование и оперативное управление не предполагают полномочий по самостоятельному (без согласия собственника) распоряжению имуществом.

имущества и имущества, относящегося к основным фондам, при отсутствии у ГМАНО обязательств по предоставлению бесплатных услуг и отсутствии у учредителя права на получение доходов от использования этого имущества. При отсутствии в законопроектах ответа на вопрос, в каких случаях бюджетное учреждение подлежит преобразованию в АУ, а в каких – в ГМАНО, возникает риск, что выбор варианта реорганизации будет осуществляться по результатам индивидуальных согласований между бюджетным учреждением и его учредителем. Естественно предположить, что в этом случае более выгодный вариант реорганизации будет установлен для наиболее влиятельных бюджетных учреждений, тогда как на наименее влиятельные будет возложена обязанность предоставлять социальные услуги по ценам, заведомо не покрывающим затрат на их оказание. Не менее существенно и то, что в таких условиях не может быть достигнута одна из основных целей реорганизации – создание предпосылок для конкуренции между реорганизуемыми бюджетными учреждениями, которая должна обеспечить снижение издержек на предоставление социальных услуг.

Другим недостатком концепции законопроектов представляется то, что право учредителя АУ по установлению обязательных для последнего заданий (исполнение которых может повлечь убытки) не сопровождается ответственностью по его обязательствам. Вместе с тем вряд ли эта норма законопроекта может быть реализована на практике, так как гражданское законодательство защищает любое юридическое лицо, несущее полную ответственность по своим обязательствам, от диктата со стороны учредителей. Так, несмотря на общий принцип, в соответствии с которым учредители (участники) юридического лица не несут ответственности по его обязательствам, п. 3 ст. 56 Гражданского кодекса позволяет привлечь учредителей (участников) любого юридического лица к субсидиарной ответственности по его обязательствам в случае, если его банкротство вызвано исполнением обязательных для юридического лица указаний учредителей (участников). Таким образом, в какую бы организационно-правовую форму ни преобразовывались бывшие бюджетные учреждения, государство не может в одностороннем порядке устанавливать для них обязательные задания по предоставлению социальных услуг без риска возникновения суб-