

кредит и кредит Корфо. Университетский кредит – это ссуда, зависящая от дохода, при которой учащийся платит либо только небольшую часть платежа за обучение, установленного в твердой сумме (фиксированного платежа), либо 5% своего дохода. Реальная процентная ставка по ссуде составляет 2%, она начинает начисляться с момента выдачи ссуды.

Кредит Корфо предоставляется банками, которые могут установить при его выдаче максимальную ставку в 9%. Все кредиты имеют максимальный период возврата, равный 15 лет. Но кредиты не могут удовлетворить потребности в финансировании обучения для студентов из низкодоходных семей и тех, кто выбрал профессию, которая может не приносить стабильного дохода.

В Дании также используется несколько механизмов финансирования, в том числе ваучеры на получение образования, которые предоставляются датским правительством через Государственную схему образовательных грантов и ссуд (State Education Grant and Loan Scheme) для создания равных возможностей студентов в получении образования.

В области высшего образования студентам предоставляются 70 ежемесячных грантов и ваучеров. 70 ваучеров подсчитываются как финансовое обеспечение нормальной максимально предусмотренной продолжительности курса обучения длительностью 58 месяцев (т.е. 5 лет обучения) с возможностью приостановления обучения на срок 12 месяцев. Студенты могут использовать ваучер для одной длинной или нескольких коротких программ обучения.

Схема, называемая «*taximeter*», на сегодняшний день является основным механизмом для передачи образовательным организациям средств. Образовательные учреждения получают гранты в зависимости от количества учащихся, их возраста, преподавательского состава и образовательной программы. Они могут получить 4 вида грантов: базовый, грант на обучение, грант на функционирование и building grant для покрытия стоимости аренды, процентов, обслуживания долга.

Финансирование предоставляется на период обучения либо без перерывов, либо с таковыми.

Внедрение в сфере высшего образования схем разделения затрат имеет целью обеспечение эффективности и справедливости.

Эффективность данного механизма обусловлена тем, что учащиеся оплачивают часть обучения (пусть даже и минимальную) и поэтому более осознанно и с большей ответственностью осуществляют выбор учебного заведения и лучше учатся. Механизм теоретически обеспечивает справедливость, поскольку требует от тех, кто получает от образования выгоду, плату за получаемые знания.

Основными инструментами в рамках таких схем являются:

- традиционные ссуды;
- контракт на вложения в человеческий капитал (human capital contracts);
- ссуды, зависящие от дохода.

По традиционной ссуде учащийся выплачивает полагающиеся суммы фиксированными платежами в определенные периоды времени. Их легко применять, однако они не всегда привлекательны для студентов и не принимают во внимание способность производить выплаты по ссуде.

При использовании контракта на вложения в человеческий капитал (human capital contract) учащийся отдает часть будущих рабочих доходов за определенный период в счет оплаты обучения. Такой механизм учитывает способность к выплате учащимся средств, кроме того, учащийся вкладывает финансовые средства в собственные будущие навыки, приобретенные им в ходе обучения. Инвесторы определяют процент от будущего дохода, который студенты должны выплатить и который может варьировать в зависимости от того, чему обучается будущий специалист, и от того, как оцениваются возможные его будущие доходы инвесторами.

Предложенные Милтоном Фридманом (Milton Friedman) еще в 40–50-е годы, такие контракты были вновь внедрены в последнее время в качестве альтернативного способа финансирования образования. Внедрение подобного механизма стало возможным в ходе развития финансовых рынков в 1980-е гг. Такая схема используется в США и носит название MyRichUncle¹⁶⁷.

Фирма MyRichUncle была образована в 1999 г. и является единственным в мире поставщиком такого рода контрактов. По состоянию на январь 2002 г. фирма обеспечивала финансирование 65 человек. Фирма предоставляет финансирование взамен 1–5%

¹⁶⁷ <http://www.myrichuncle.com>

от 10 000 долл. дохода за определенные периоды времени (10 лет – для аспирантов и 15 лет – для студентов). Точный процент дохода, который выплачивает получатель средств, зависит от того, какая сумма ему была предоставлена, какое учебное заведение он посещает, а также от того, чему именно он учится. Потенциальной проблемой является выбор учащихся. Студенты с вероятным высоким будущим доходом могут счесть данную схему слишком дорогой для них. В таком случае, по крайней мере, в теории, участвовать в данной схеме будут скорее учащиеся с предполагаемым более низким доходом, что не позволит фирме получить тот уровень выплат, который она желает. MyRichUncle уверяет, что она в состоянии дифференцировать эти группы и установить различные ставки.

При использовании ссуды, зависящей от дохода, накапливаются денежные средства в виде процента от дохода до тех пор, пока не будет достигнут размер ссуды или не закончится максимальный период осуществления возврата ссуды. Это достаточно объективный механизм, который способствует проявлению инициативы в учебе и снижает риск для учащегося. Несмотря на то, что такой механизм не всегда отражает ожидаемую стоимость обучения, он используется в большом количестве стран, таких как Австралия, Новая Зеландия, Венгрия, Швеция, Великобритания, Гана, Намибия¹⁶⁸. Эти схемы позволяют учитывать соображения справедливости, поскольку учащиеся приостанавливают выплаты по возврату средств, если имеют низкие доходы в течение периода выплаты.

Существующая подобная схема в Австралии направлена на снижение неравенства в получении бесплатного высшего образования и повышает доступность высшего образования для учащихся с низкими доходами¹⁶⁹. По программе Australia's Higher Education

¹⁶⁸ Bruce J. (2001). The Economics and Politics of Income Contingent Repayment Plans. Buffalo, New York: State University of New York. <http://www.gse.buffalo.edu/FAS/Johnston/Loans.html>; 2001.

¹⁶⁹ Johnstone Bruce. (2001). The Economics and Politics of Income Contingent Repayment Plans. Buffalo, New York: State University of New York. <http://www.gse.buffalo.edu/FAS/Johnston/Loans.html>; 2001;

Johnstone D. Bruce, Ababayehu Aemero. (2001). The Applicability for Developing Countries of Income-Contingent Loans or Graduate Taxes, with Special Consideration of an

Contribution Scheme (HECS) каждый учащийся должен платить определенную плату за посещение вуза либо немедленно с 25%-й скидкой, либо его образование полностью финансируется за счет ссуды, зависящей от дохода. Выплаты по ссуде осуществляются через налоговый орган и зависят от дохода, с уплатой от 3 до 6% суммы ссуды.

Успех HECS обусловлен двумя факторами: ролью налогового органа, через который осуществляются выплаты по ссуде, и наличием 25%-й скидки при единовременной оплате обучения. Без налогового органа или иного эквивалентного органа, который имеет информацию о доходах учащихся и может собирать их платежи, успешное распространение получения платежей в системе HECS практически невозможно.

Однако в некоторых странах, имеющих менее эффективные налоговые механизмы, нежели Австралия, были разработаны альтернативные способы использования подобных схем. Так, в Намибии для сбора платежей используется не налоговый орган, а система социального обеспечения¹⁷⁰. Студентам предоставляются 2 вида ссуд: одна покрывает затраты на обучение, другая покрывает проживание и иные затраты. Первый вид ссуды доступен всем и предоставляет 700 долл. финансирования, вторая – предоставляется только некоторым ссудополучателям, которые получают по ссуде 1000 долл. Эти суммы возобновляются каждый год в случае, если у студента имеются успехи в обучении. Выплаты по ссуде зависят от дохода получателя ссуды и могут достигать 10% дохода; возврат ее начинается, когда учащийся начинает зарабатывать как минимум 17 долл. в неделю.

Данная схема была разработана в 1996 г. и о результатах пока известно очень мало. Однако важны два момента. Первое: подобный вид ссуд получил широкое распространение. Второе: возмож-

Australian HECS-Type Income-Contingent Loan Program for Ethiopia. <http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance/textForSite/ApptoDevCountry.pdf>;

Andrews Les. (1997). The Effect of HECS on Interest in Undertaking Higher Education. Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, Higher Education Division, Canberra, Australia.

¹⁷⁰ Nicholls Jane. 1998. Student Financing in the Developing World: Applying Income-Contingent Approaches to Cost Recovery. University of Melbourne, Australia. Mimeo.

но использование иных ресурсов, кроме налогового органа, для сбора взносов.

Все эти схемы были разработаны для выпускников школ, получающих первое высшее образование. Однако нет никаких препятствий к использованию данных схем для тех, кто учится неполное время, или для более взрослых студентов.

В случае если человек продолжает обучение в течение всей жизни, ему требуются гибкие варианты финансирования. Пакет финансовой помощи для каждого учащегося, который включает финансовые гранты и ваучеры, студенческие ссуды и частные вложения от самого учащегося (и/или его родителей), имеет большой потенциал в удовлетворении этих потребностей в непрерывном образовании в течение всей жизни¹⁷¹.

Обеспечение такого пакета, в комбинации со ссудами для учащихся с высокими доходами и мотивацией, может поддержать эффективный и устойчивый метод финансирования, основанный на двух принципиальных параметрах: уровне дохода и уровне мотивации студента. В пакет могут входить финансовые инструменты, которые были уже успешно внедрены и многие из которых действуют в развивающихся странах. На первоначальном уровне пакет может состоять только из грантов. Для среднего, высшего образования и обучения взрослых пакет может включать сочетание различных схем.

В некоторых странах (например, в Австрии, Великобритании) действуют схемы социальной защиты (*entitlement schemes*), в соответствии с которыми учащиеся получают от государства определенный размер средств на оплату обучения, и эти средства могут быть использованы в аккредитованных учебных заведениях¹⁷². Социальная помощь состоит из ваучера и ссуды. Ваучеры могут использоваться для определенной группы студентов.

¹⁷¹ Oosterbeek Hessel. (1998). Innovative Ways to Finance Education and Their Relation to Lifelong Learning // Education Economics. Vol. 6 (3): 219–251.

¹⁷² Levin Henry M. (2002). Post-Compulsory Entitlements: Vouchers for Life-Long Learning. Occasional Paper 46. National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University, New York; Levin Henry M., Hans G. Schütze, eds. (1983). Financing Recurrent Education. Beverly Hills, California: Sage Publications.

Образовательные ваучеры обычно используются для финансирования начального и среднего образования, но они также использовались для финансирования дошкольного и высшего образования.

Так, ваучеры используются для финансирования обучения в Парагвае с 1995 г. В 5 провинциях Австрии финансовое наполнение ваучеров осуществляется совместно местными органами власти и гражданами. Также в некоторых странах действуют ваучерные схемы, финансируемые за счет частных средств и средств компаний.

Государственные и частные средства, направляемые на финансирование грантов и ваучеров, должны расходоваться эффективно и обеспечить помощью максимальное число нуждающихся. Простые проверки нуждаемости, которые могут быть проведены в том числе в развивающихся странах, помогут сократить нерациональное использование государственных средств и частных пожертвований¹⁷³.

Привлечение в сферу образования частного капитала до сих пор не всегда проходит гладко, например, из-за трудностей в подсчете будущих доходов. Ни одна из вышеописанных схем не была достаточно успешна в привлечении частных финансовых ресурсов. Частичная государственная субсидия, предоставляемая путем выдачи ваучеров на основе проверки нуждаемости, с добавлением финансовых грантов на оплату затрат на проживание может привлечь частный капитал в сферу образования, поскольку, хотя учащиеся и оплачивают часть общей стоимости обучения, такая система стимулирует их участие в финансировании получения образования и повышает спрос на образовательные услуги.

Финансирование образования со стороны государства необходимо там, где социальная выгода превышает частную (в области получения основных знаний) и в отношении граждан с низкими доходами. В свою очередь, там, где частные выгоды выше (это касается, например, получения второго высшего образования), большую роль играет частный капитал. Таким образом, финансиرو-

¹⁷³ McMahon Walter W. (1989). Potential Resource Recovery in Higher Education in the Developing Countries and the Parents Expected Contribution // *Economics of Education Review*, 7 (1): 135–52.

ние образования требует сочетания различных подходов и схем, в идеале – сочетания ваучерных схем и схем разделения затрат.

Финансирование высшего образования в Великобритании: доклад Диринага и политика правительства

В 1997 г. правительство Великобритании объявило о планируемых радикальных изменениях в финансировании высшего образования¹⁷⁴.

Главные предложения правительства сводились к следующему:

1) введение ежегодной платы за обучение (в размере, покрывающем около четверти затрачиваемых на это средств), при этом студенты из семей с самыми низкими доходами освобождаются от такой платы;

2) плата за обучение, взимаемая с остальных студентов полного курса обучения, может достигать 1000 ф. ст. в год – конкретные ее размеры для каждого студента будут зависеть от доходов его родителей;

3) бремя затрат на обучение будет уменьшено в результате роста кредитования расходов студентов на проживание, увеличения сроков погашения кредитов и более выгодных для студентов – по сравнению с ранее действовавшими - условий их погашения;

4) рассмотрение возможности установления механизма погашения задолженности по таким кредитам через налоговую систему.

Эти предложения стали итогом длившейся много лет дискуссии о финансировании системы массового высшего образования в Великобритании.

Период пребывания у власти в Великобритании консервативного правительства (1979–1997 гг.) характеризовался рядом радикальных изменений в системе высшего образования.

Сначала произошло резкое сокращение государственного финансирования университетов и колледжей, которым пришлось искать другие источники финансирования своей деятельности. К середине 80-х годов сокращение государственного финансирования было частично компенсировано за счет стимулировавшегося правительством участия высших учебных заведений в проведении научных исследований и консультационной деятельности по контрак-

¹⁷⁴ Williams G. Current debates on funding of mass higher education in the United Kingdom // European journal of education. Oxford, 1998. Vol. 33, № 1. P.77-87.

там с промышленностью, а также привлечения пожертвований от частных спонсоров.

Законы об образовании 1988 и 1992 гг. ускорили процесс соответствующих изменений. В частности, введены механизмы государственного финансирования, стимулировавшие привлечение дополнительных контингентов студентов, затраты на обучение которых были невысокими. В результате за 1989–1994 гг. численность студентов увеличилась более чем на 50%, а расходы в расчете на одного студента упали на 30%. Учреждения высшего образования стали, по сути, коммерческими предприятиями индустрии знаний, продающими преподавательские и научно-исследовательские услуги прежде всего государству, являющемуся главным потребителем этих услуг.

Для того чтобы в полной мере оценить значение этих перемен, нужно рассмотреть особую природу оплаты обучения студентов высшей школы (student fees) в Великобритании, действующей с начала 60-х годов¹⁷⁵. Университеты Великобритании являются независимыми финансовыми организациями, и до 1919 г. они не получали практически никаких средств от центрального правительства. В 1939 г. плата студентов за обучение составляла около 30% доходов университетов, и в дальнейшем, по мере роста государственного финансирования, этот показатель постепенно снижался. К началу 60-х годов, когда была введена нынешняя система субсидий для студентов полного курса обучения (universal grants for full-time undergraduate students), плата за обучение составляла около 10% затрат на обучение (teaching costs). Введенные в это время субсидии включали оплату обучения в размере, установленном правительством. Уровень такой оплаты стал стандартным, на его основе и определялся размер государственного финансирования университетов. Поскольку средства от субсидируемого государством оплаты обучения студентов поступали непосредственно высшим учебным заведениям (через местные органы власти), большинство студентов и не подозревали о ее существовании.

В этих условиях Министерство финансов и Министерство образования разработали механизм, призванный содействовать быстрому росту численности студентов университетов и политех-

¹⁷⁵ Williams G. Current debates on funding of mass higher education in the United Kingdom // *European journal of education*. Oxford, 1998. Vol. 33, № 1. P.77-87.

никумов на базе низкого уровня государственных затрат. Государство согласилось оплачивать в среднем 30% стоимости обучения всех студентов, которых смогут набрать университеты и политехникумы.

В результате началась своего рода гонка за студентами: многие университеты и колледжи значительно увеличили численность своих студентов (в некоторых из них она в течение 2–3 лет возрас- тала на 25% ежегодно). Как следствие, средний доход этих вузов в расчете на одного студента уменьшился, однако рост численности студентов обеспечивал увеличение общих доходов вузов, и уни- верситеты просто вынуждены были заботиться о таком росте. В результате в начале 90-х годов численность студентов росла более чем на 10% в год.

К 1994 г. уже и само правительство было озабочено последст- виями такой политики. Ускоренный рост численности студентов затруднял обеспечение качественной их подготовки. Кроме того, хотя правительство оплачивало лишь 30% затрат на обучение каж- дого студента, численность учащихся росла столь быстрыми тем- пами, что общее бремя соответствующих расходов стало для пра- вительства непосильным. В 1994/95 г. правительство объявило о замораживании государственного финансирования дополнитель- ного приема студентов. Это вызвало новую волну дебатов о фи- нансировании высшего образования.

Итак, в начале 90-х годов затраты на обучение в расчете на од- ного студента резко снижались, однако общие доходы учреждений высшего образования, получаемые из государственных источни- ков, значительно выросли, поскольку увеличилась общая числен- ность студентов. С 1995 г. правительство продолжало проводить политику снижения финансирования в расчете на одного студента и при этом наложило запрет на дальнейшее увеличение численно- сти студентов. В результате общие доходы университетов и кол- леджей начали снижаться.

До 1994 г. в дискуссиях по проблемам финансирования высше- го образования, особенно финансирования оплаты обучения, в ос- новном принимали участие экономисты и политики. После 1994 г., когда произошло сокращение государственного финансирования университетов и колледжей, в ней стали участвовать и руководите-

ли учреждений высшего образования, дискуссия перешла в практическую плоскость и стала более острой. После того как правительство в конце 1995 г. обнародовало свои планы дальнейшего ежегодного сокращения финансирования вузов по крайней мере до 2000 г., руководители многих университетов заявили о намерении вводить дополнительную плату за обучение для предотвращения дальнейшего снижения своих доходов и обеспечения качественной подготовки студентов.

С целью выработки рекомендаций по финансированию высшего образования и был сформирован Комитет Диринга (февраль 1996 г.)¹⁷⁶. Объявленные правительством меры по радикальным изменениям в финансировании высшего образования, о которых шла речь ранее, были немедленной реакцией на рекомендации Комитета Диринга, представившего свой Доклад в июле 1997 г. В этом документе были рассмотрены проблемы финансирования, стоящие перед высшим образованием Великобритании, пути их решения, возможности достижения оптимального сочетания государственного и частного финансирования высшего образования.

Главный вывод Доклада Диринга – необходимость повышения участия выпускников вузов в финансировании высшего образования.

Лейбористское правительство одобрило этот вывод Комитета Диринга. Разъясняя собственные предложения, правительство подчеркнуло, что:

- дальнейшее совершенствование и расширение системы высшего образования не может быть обеспечено при нынешних условиях финансирования;
- затраты на высшее образование должны быть поделены между теми, кто получает выгоды от него;
- доступ к получению высшего образования не должен зависеть от возможностей его оплаты;
- возврат кредитов, полученных для оплаты расходов студентов на проживание, должен осуществляться по схеме, учитывающей доходы выпускников вузов;
- следует увеличить доступность высшего образования высокого качества;

¹⁷⁶ Williams G. Current debates on funding of mass higher education in the United Kingdom // European journal of education. Oxford, 1998. Vol. 33, № 1. P.77-87.

- система финансирования высшего образования должна стать более эффективной;
- нынешняя система финансовой поддержки студентов не способствует поступлению в высшую школу выходцев из низших социально-экономических групп населения (для обучения как по полному, так и по неполному курсу);
- выгоды от получения высшего образования значительны;
- предлагаемая правительством система кредитования студентов предполагает возврат кредитов по схеме, учитывающей доходы выпускников, что должно облегчить их финансовые проблемы в первые годы после окончания вуза (при нынешних правилах более тяжкое бремя выплат по таким кредитам падает именно на недавних выпускников);
- целесообразно установить более продолжительный, чем ныне действующий, средний период возврата задолженности по кредитам, а также предоставлять дополнительный кредит в размере 250 ф. ст. для студентов, находящихся в трудном финансовом положении;
- следует сблизить условия финансирования высшего и непрерывного образования, полного и неполного курсов обучения.

Правительство считает¹⁷⁷, что предложенные меры дадут университетам возможность получения дополнительных финансовых ресурсов; само же правительство обеспечит использование сэкономленных средств в целях повышения качества образования и обеспечения возможностей для всех в рамках высшего и непрерывного образования.

Как отмечает Л. Вагнер (Метрополитенский университет Лидса, Великобритания), в Докладе Диринга специальная глава посвящена тому, каким образом государственные средства должны распределяться между вузами¹⁷⁸. Существуют три механизма финансирования университетов и колледжей:

- а) государственные блоковые субсидии;
- б) государственное финансирование оплаты стоимости обучения;

¹⁷⁷ Williams G. Current debates on funding of mass higher education in the United Kingdom // *European journal of education*. Oxford, 1998. Vol. 33, № 1. P.77-87.

¹⁷⁸ Wagner L. Dearing is dead –Blunkett is born? // *Higher education quarterly*, Oxford, 1998. Vol. 52. № 1. P.64-76.

в) частное финансирование оплаты стоимости обучения.

Основной вывод этой главы Доклада Диринга: необходим постепенный переход от блоковых субсидий к «финансированию, следуящему за студентами». Однако такой вывод противоречит высказываемому далее в Докладе мнению, что вузам необходима большая стабильность в финансировании и что желательно заключение трехлетних соглашений о государственном финансировании¹⁷⁹.

В Докладе Диринга предлагается следующая схема участия студентов (и их родителей) в финансировании расходов на высшее образование.

Затраты на проживание должны в основном финансироваться, как и раньше, –50% за счет стипендий (предоставляемых после проверки нуждаемости) и 50% за счет кредитов.

Студенты должны оплачивать около 25% стоимости обучения (что составляет примерно 1000 ф. ст.). На эту сумму может быть предоставлен кредит.

В обоих случаях кредиты должны предоставляться с учетом доходов, а не на фиксированной основе, как это было принято ныне. Это значит, что студентам из более бедных семей не придется тратить больше средств в связи с оплатой своих расходов на проживание. Однако им придется брать кредит на покрытие своих затрат по оплате стоимости обучения. Студенты из семей с более высокими доходами по-прежнему будут лишены государственной поддержки на финансирование своих расходов на проживание, при этом им придется либо самим оплачивать свое обучение, либо брать на эти цели кредит.

Правительство, однако, приняло другой вариант, принципиально отличающийся от предложений Комитета Диринга.

Вместо сохранения прежнего соотношения между стипендиями и кредитами для финансирования затрат студентов на проживание, равного 50/50, правительство предлагает быстро перейти к предоставлению такой помощи исключительно на основе кредитов. При этом размеры таких кредитов будут зависеть от нуждаемости – студенты из бедных семей будут получать в виде кредита наибольшую сумму.

¹⁷⁹ Wagner L. Dearing is dead –Blunkett is born? // Higher education quarterly, Oxford, 1998. Vol. 52. № 1. P.64-76.

Вместо введения всеобщей платы за обучение в высшей школе в размере 1000 ф. ст. в год правительство предлагает взимать ее в зависимости от нуждаемости студентов. Проверка нуждаемости должна обеспечить, чтобы треть студентов (выходцы из семей с самыми низкими доходами) вообще были освобождены от платы за обучение, еще треть – оплачивала лишь часть стоимости обучения, и только треть студентов платила все 1000 ф. ст. Предоставление кредитов для оплаты обучения не предусматривается.

Предложения правительства будут иметь иные, чем рекомендации Комитета Диринга, последствия. Студентам из низших по доходам групп населения не придется за время обучения в высшей школе платить больше, чем в настоящее время. Это достигается за счет введения проверки нуждаемости при взимании платы за обучение, а также за счет того, что дополнительные расходы на проживание, связанные с переходом на финансирование исключительно на базе кредитов (предоставление стипендий отменяется), превышающие ныне предоставляемые на эти цели стипендии, будут оплачены уже после окончания вузов из будущих доходов выпускников.

Не всем родителям, чьи дети учатся в вузах, придется платить за их обучение больше, чем сейчас. Это достигается за счет увеличения минимальной суммы кредита, предоставляемого в зависимости от нуждаемости, до 1000 ф. ст. Более богатые родители будут вынуждены сразу оплачивать обучение своих детей. При этом им не придется сразу оплачивать расходы своих детей на проживание за время учебы в высшей школе, поскольку для компенсации таких расходов будет предоставляться кредит, возвращать который будут их дети уже после окончания вузов из своих будущих доходов. Таким образом, родителям не придется платить больше, чем по ныне действующим правилам; правда, при желании они могут оплатить соответствующие расходы сами.

Однако всем студентам, независимо от их социально-экономического положения, придется тратить больше средств, а студентам из более бедных семей придется брать больше кредитов.

Правительство считает, что его предложения по реформе финансирования высшего образования более справедливы, поскольку

ку условия возвращения кредитов будут зависеть от доходов выпускников вузов. Таким образом, будет обеспечен одинаковый подход ко всем выпускникам, зависящий от их доходов, а не от социального происхождения.

Главная политическая цель правительства при введении любой схемы участия студентов в оплате обучения – добиться того, чтобы ни студентам, ни их родителям не пришлось платить больше, чем по действующим правилам, отмечает Вагнер, подчеркивая, что нести дополнительные расходы нынешним студентам придется лишь после того, как они закончат вузы¹⁸⁰.

Некоторые предложения Комитета Диринга по финансированию высшего образования нашли отклик в правительстве.

В Докладе говорилось о необходимости дополнительного финансирования высшего образования в Великобритании в 1998/99 г. в размере 350 млн ф. ст. Правительство частично выполнило эту рекомендацию и согласилось выделить дополнительно 165 млн ф. ст. на финансирование высшего образования в Англии в 1998/99 г. (из которых 36 млн ф. ст. предназначены на помощь студентам)¹⁸¹.

Неясно, какое влияние окажет в результате проведенных в Великобритании реформ увеличение вклада студентов в финансирование высшего образования на изменение спроса на высшее образование¹⁸². Некоторые специалисты, базируясь на опыте Австралии, считают, что уменьшения такого спроса не произойдет. Что касается опыта Великобритании, то в 90-е годы рост численности студентов совпал с увеличением предоставления им кредитов (вместо стипендий), т.е. с увеличением вклада студентов в финансирование высшего образования. Ныне, полагают некоторые эксперты¹⁸³, сложилась другая ситуация. Даже когда получение высшего образования требовало относительно небольших затрат, в высшей школе Великобритании обучалось не более 30% молодежи в возрасте 18–20 лет. Рост же таких затрат неизбежно приведет к

¹⁸⁰ Wagner L. Dearing is dead – Dlunkett is born? // Higher education quarterly, Oxford, 1998. Vol. 52. № 1. P.64-76.

¹⁸¹ Там же. С.67.

¹⁸² В начале 2004 г. парламент Великобритании одобрил пакет соответствующих законопроектов <http://www.russiancourier.ru/news/2004/01/28/14446/>

¹⁸³ Wagner L. Dearing is dead - Dlunkett is born? // Higher education quarterly, Oxford, 1998. Vol.52. № 1. P.64-76.

снижению спроса на высшее образование¹⁸⁴. Несмотря на отмеченные выше недостатки, Доклад Диринга внес позитивный вклад в дискуссию по проблемам высшего образования в Великобритании, отмечает М.Трау (Калифорнийский университет, США)¹⁸⁵, поскольку на обсуждение были вынесены многие вопросы, которые ранее широко не дискутировались.

4.3. Выводы

Накопленный в зарубежных странах опыт в области реформирования систем финансирования предоставления населению социальных услуг, в частности, в сфере образования и здравоохранения, безусловно, может оказаться полезным при проведении соответствующих реформ в Российской Федерации. Несмотря на различия в экономическом положении развитых и постсоциалистических стран, основные направления соответствующих реформ в мире схожи. К ним следует отнести: отход от финансирования образования и здравоохранения исключительно за счет государственных средств, предоставление большей самостоятельности медицинским и образовательным организациям, расширение набора возможных инструментов финансирования предоставления соответствующих услуг, внедрение в данных сферах конкурентных начал, которые смогут повысить эффективность предоставления услуг.

Вместе с тем предпосылки для проведения реформы здравоохранения были различны для развитых стран и стран с переходной экономикой. Потребность в реформировании здравоохранения на постсоциалистическом пространстве была обусловлена прежде всего ограниченностью бюджетных возможностей его финансирования. Реформы систем здравоохранения, проводившиеся в 90-е годы в странах с развитой экономикой, были направлены на их адаптацию к новым вызовам (неконтролируемая или слабо контролируемая инфляция издержек на предоставление медицинских услуг, неэффективность и/или провалы на рынках медицинского страхования, лекарств, медицинского оборудования, появление новых опасных заболеваний).

¹⁸⁴ Wagner L. Dearing is dead –Dlunkett is born? // Higher education quarterly, Oxford, 1998. Vol. 52. № 1. P.64-76.

¹⁸⁵ Trow M. The Dearing Report: A transatlantic view // Higher education quarterly. Oxford, 1998. Vol.52. № 1. P. 93-117.

Опыт различных стран в проведении соответствующих реформ свидетельствует о том, что осуществление преобразований в данной сфере не должно форсироваться, реформы должны опираться на готовность к ним государства и общества.

Проводившиеся в последние десятилетия в европейских странах преобразования были направлены на внедрение элементов рыночных отношений во взаимодействие между субъектами общественного здравоохранения. Во избежание ситуации, когда решение о распределении государственных средств принимается исходя из необходимости поддержки подведомственных медицинских учреждений безотносительно к эффективности их работы, необходимо было разделение функций финансирования медицинских учреждений и функций управления ими. Была выработана модель распределения прав и ответственности тех, кто предоставляет медицинскую помощь, и тех, кто ее оплачивает, которая внедрялась во многих европейских странах и воплощала следующие принципы организации общественного финансирования здравоохранения: разграничение функций покупателей и производителей медицинских услуг, организация конкуренции производителей, организация конкуренции покупателей.

Практически везде, где в последние годы проводились реформы системы финансирования услуг в области здравоохранения, преобразования были неразрывно связаны с расширением самостоятельности медицинских организаций и, как следствие, с изменением их организационно-правовой формы и внедрением договорных отношений в процесс предоставления медицинских услуг. В ходе преобразования организационных форм деятельности медицинских организаций внедрялись автономные медицинские организации и государственные корпорации. Еще одним способом преобразования выступала передача функций, ранее выполнявшихся государственными медицинскими организациями, негосударственным организациям.

По сравнению с автономной организацией государственная корпорация имеет больше прав по использованию дохода, и у нее выше ответственность по обязательствам. Более радикальное преобразование организационной формы деятельности медицинской организации существенно ограничивает возможность движе-

ния в обратном направлении, что достаточно часто происходит с автономными медицинскими организациями.

Как показывает международный опыт, залогом успеха и эффективности преобразований в бюджетной сфере является осознание необходимости их комплексного характера – сочетания реформы системы финансирования с изменением статуса организаций, предоставляющих социальные услуги.

Рассмотренный в разделе опыт Канады, где основные расходы на здравоохранение приходятся на автономные некоммерческие организации, позволяет выделить ряд важных моментов, которые необходимо учитывать при преобразовании бюджетных институтов в новые организационно-правовые формы, в частности:

- необходимость четкого определения перечня и объема предоставляемых за счет средств государства медицинских услуг;
- необходимость определения наличия дополнительных, помимо бюджетных, источников финансирования организаций новых организационно-правовых форм, в том числе прямых сборов с пользователей или возмещения со стороны частных страховых компаний;
- необходимость специального регулирования налогового режима в отношении частного медицинского страхования;
- необходимость изыскания способов поставки лекарственных средств с наименьшими затратами, поскольку во всем мире эта категория расходов на здравоохранение растет самыми быстрыми темпами.

В настоящее время в большинстве стран мира признается важность полноценного сотрудничества государственного и частного секторов в области финансирования образования. Государственное финансирование образования необходимо там, где социальная выгода превышает частную, и в отношении граждан с низкими доходами. Там, где частные выгоды выше (это касается, например, получения второго высшего образования), большую роль играет частный капитал. При этом признается также, что система финансирования должна быть способна обеспечить обучение в течение всей жизни. Таким образом, финансирование образования требует сочетания различных источников и инструментов финансирования.

В сфере высшего образования в зарубежных странах активно внедряется механизм разделения затрат, при котором учащиеся частично оплачивают тем или иным способом свое обучение. В качестве основных инструментов можно назвать: традиционные ссуды (учащийся возвращает кредит фиксированными платежами в определенные периоды времени), контракты на вложения в человеческий капитал (human capital contract), при которых учащийся отдает часть будущей заработной платы за определенный период в счет оплаты обучения, и пр.

В том, что касается повышения роли учащегося в финансировании собственного обучения, показателен опыт Великобритании, где в середине 90-х годов прошлого столетия вследствие сокращения государственного финансирования университетов и колледжей начались широкие обсуждения проблем финансирования высшего образования. Сформированный для выработки соответствующих рекомендаций Комитет Диринга пришел к выводу о необходимости повышения участия выпускников вузов в финансировании высшего образования. По политическим причинам правительство Великобритании не приняло всех предложений Комитета Диринга и предпочло такой вариант реформы, который не приводил к немедленному увеличению расходов студентов или их родителей на высшее образование (введение платы за обучение, размеры которой определяются в зависимости от нуждаемости и предоставление кредитов, вместо стипендий – для компенсации расходов на проживание). Часть расходов на обучение погашается из будущих доходов выпускников после окончания вузов.

Опыт зарубежных стран показывает, что наличие набора многообразных финансовых инструментов для обеспечения получения образования и активное участие частного капитала повышают спрос на образовательные услуги и позволяют наиболее эффективно распределять средства в сфере получения образования. Возможность выбора среди различных схем финансирования позволит студенту найти для себя оптимальный вариант обеспечения финансовых вложений в собственное образование.

Конечно, сегодня трудно судить о том, насколько успешной может быть в России система контрактов на вложения в человеческий капитал (human capital contract) или ссуд, зависящих от будущих

доходов студента. Однако очевидно, что наличие нескольких финансовых инструментов, с помощью которых студент будет иметь возможность финансировать образование за счет собственных средств, позволит более рационально использовать государственные средства, выделяемые на образование, и повысит заинтересованность студентов в учебе.

В целом, внедрение в системы здравоохранения и образования рыночных элементов имело положительные результаты, что справедливо не только для развитых стран, но и – что более важно для России – для стран постсоциалистического пространства.

5. Основные направления реформы в отдельных отраслях бюджетного сектора

5.1. Здравоохранение

5.1.1. Направления реструктуризации сети бюджетных учреждений здравоохранения

Несмотря на рост объемов финансирования здравоохранения с 2000 г., в настоящее время сохраняется значительный разрыв между государственными гарантиями медицинской помощи и их финансовым обеспечением. Ликвидация этого разрыва требует комплексной реформы системы здравоохранения, основные направления которой определены в президентских Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации 2003–2004 гг.¹⁸⁶ и в программных документах Правительства РФ (в частности в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.)¹⁸⁷.

Одним из направлений реформирования должно быть уточнение гарантируемого гражданам за счет налоговых источников пакета лечебно-диагностических услуг и лекарственных средств в пределах клиничко-экономических стандартов по каждому заболеванию. Этот гарантируемый пакет должен быть одинаковым для всех граждан. Дополнительная медицинская помощь сверх пакета предоставляется за счет оплаты работодателями и населением. Ряд профилактических мер и лечение социально опасных заболеваний также должны осуществляться за счет государства.

Кроме того, в правительственных документах ставится задача модернизации системы ОМС за счет:

- законодательного установления единого принципа определения взноса на ОМС неработающего населения;

¹⁸⁶ См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г. и Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г.

¹⁸⁷ Распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р «Об утверждении программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)».

- обеспечения участия федерального уровня в софинансировании взносов на ОМС неработающего населения вместе с субъектами РФ;
- введения минимальной суммы страхового взноса на медицинское страхование одного работника;
- перехода к системе единого плательщика за медицинские услуги, предоставляемые гражданам за счет государства, путем концентрации основной части бюджетных средств в фондах ОМС в виде взносов на неработающих граждан;
- перехода к финансированию медицинских учреждений на основе полных тарифов, включающих все виды затрат на медицинскую помощь.

Еще одной причиной разрыва между государственными гарантиями медицинской помощи и их финансовым обеспечением является неэффективное распределение ресурсов в сети лечебно-профилактических учреждений. Для решения этой проблемы необходимо перепрофилировать или вообще вывести из системы общественного здравоохранения часть финансово необеспеченных и неэффективно используемых мощностей лечебно-профилактических учреждений. Поэтому реструктуризация бюджетной сети является одним из ключевых направлений реформы российской системы здравоохранения.

Основными механизмами проведения реструктуризации системы оказания медицинской помощи являются:

- изменение организационно-правовой формы медицинских учреждений;
- замена сметного финансирования оплатой за количество и качество оказанных медицинских услуг; внедрение новых методов оплаты медицинской помощи и новых методов оплаты труда медицинских работников, ориентирующих на повышение объема и качества медицинской помощи, а также профилактическую направленность деятельности медицинских организаций;
- изменение методов планирования бюджетных расходов на здравоохранение;
- разработка территориальных программ реструктуризации.

Задачей данного раздела является анализ перспектив проведения реструктуризации по двум основным направлениям: оптимизация бюджетной сети и внедрение новых организационно-правовых форм для учреждений здравоохранения. Ниже будут подробно рассмотрены основные направления реструктуризации системы здравоохранения.

5.1.2. Оптимизация сети учреждений здравоохранения

Основными направлениями оптимизации сети учреждений здравоохранения, не связанной с внедрением новых организационно-правовых форм, являются передача части федеральных учреждений здравоохранения на региональный и местный уровень, передача ведомственных учреждений здравоохранения в подчинение профильных распорядителей бюджетных средств, а также перераспределение мощностей и ресурсов между стационарным и амбулаторными секторами. Рассмотрим каждое из этих направлений подробнее.

Принципы оптимизации сети федеральных государственных учреждений определены в Порядке организации работы по оптимизации бюджетной сети, принятом Правительственной комиссией по проведению административной реформы¹⁸⁸. Согласно этому документу для сохранения учреждения в федеральной собственности необходимо выполнение одного из следующих условий:

- а) Продукция и услуги, производимые/оказываемые учреждением необходимы для:
 - обеспечения исполнения установленных федеральными законами, правительственными и президентскими актами полномочий федеральных органов государственной власти;
 - предоставления безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам (в области здравоохранения, образования, социальной защиты и в других областях, установленных федеральными законами);

¹⁸⁸ Порядок организации работы по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, а также находящихся в федеральной собственности пакетов акций (долей, паев). Протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 13 июля 2004 г. № 18.

- а также не могут быть приобретены у негосударственных организаций за счет средств федерального бюджета.

б) Учреждение осуществляет:

- специальные функции по обеспечению национальной безопасности и иных стратегических интересов Российской Федерации (например, разрабатывает и производит продукцию, обеспечивающую безопасность Российской Федерации);
- производство видов продукции, которые изъяты из гражданского оборота или применение которых в гражданском обороте ограничено;
- предоставление услуг федеральным государственным служащим, если указанные услуги не могут быть приобретены у негосударственных организаций, в связи с необходимостью обеспечения безопасности или для сохранения предоставления гарантий предоставления соответствующих услуг этим лицам.

Соответственно передавать учреждения из федеральной собственности в собственность субъектов РФ и муниципальных образований предлагается в случае, если оказываемые ими услуги необходимы для обеспечения исполнения установленных федеральными законами полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и должны предоставляться безвозмездно или по регулируемым ценам, но не могут быть приобретены у негосударственных организаций за счет средств региональных и местных бюджетов.

Представляется, что перечисленные критерии недостаточны для обоснованного принятия решений о передаче федеральных учреждений на региональный или местный уровень. В частности, в сфере здравоохранения целесообразно использовать критерий «охвата населения», определяя целесообразность передачи в зависимости от того, обслуживает ли учреждение население всей Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или отдельного муниципального образования.

Как отмечалось в разделе, посвященном анализу современной ситуации в сфере здравоохранения, в этой области действует 37% общего числа федеральных учреждений, находящихся в ведении непрофильных главных распорядителей бюджетных средств. Можно предложить несколько вариантов реструктуризации непро-

фильных для главных распорядителей учреждений здравоохранения.

1. Передача всех непрофильных учреждений здравоохранения (за исключением учреждений Министерства обороны и правоохранительных ведомств) в ведение Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию.

Достоинством этого варианта является соответствие принципам административной реформы: все государственные учреждения здравоохранения будут принадлежать ведомству, успешность деятельности которого оценивается при помощи индикаторов состояния здоровья населения.

2. Преобразование каждого непрофильного учреждения здравоохранения в новую организационно-правовую форму – ГМАНО с сохранением ведомственной подчиненности.

Достоинством этого варианта является возможность конкуренции между сетями организаций здравоохранения, принадлежащими разным ведомствам. Косвенным результатом наличия таких «дублирующих» сетей станет упрощение применения такой технологии ориентированного на результат государственного управления (performance-based governance), как сопоставительный анализ (benchmarking).

3. Постановлением Правительства РФ по согласованию с главными распорядителями бюджетных средств, в чьем ведении находятся непрофильные учреждения здравоохранения, утверждается список учреждений, подлежащих обязательной передаче в ведение Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию. Остальные непрофильные медицинские учреждения по решению главного распорядителя бюджетных средств могут быть сохранены в его ведении при условии преобразования в ГМАНО либо переданы в ведение Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию. Данный вариант является промежуточным.

Отдельной проблемой организации бюджетной сети на федеральном уровне является проблема наличия главных распорядителей средств федерального бюджета, не являющихся органами власти. Например, Российской академии медицинских наук подчинено 41 специализированное медицинское учреждение. Представ-

ляется целесообразным передать эти учреждения в качестве бюджетополучателей в ведение Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию.

По оценкам Консорциума в составе ЗАО «ЮНИКОН/МС консультационная группа» и Центра экономико-социальных исследований¹⁸⁹, ликвидация ведомственного здравоохранения даст возможность реализации принципов социальной справедливости, исключит удвоение подушевого норматива финансирования медицинской помощи для отдельных категорий граждан, уменьшит социальную нагрузку на бюджеты ведомств, облегчит финансовое выравнивание возможностей территорий – в целом обеспечит более экономное и рациональное использование ресурсов. Ликвидация дублирования государственного и ведомственного здравоохранения, по оценкам этих исследователей, позволит рационализировать использование 25,6% средств федерального бюджета, направляемых на здравоохранение.

На субнациональном уровне важнейшим направлением оптимизации бюджетной сети является перераспределение мощностей и ресурсов между стационарным и амбулаторными секторами, включающее в себя в частности:

- перемещение части объемов медицинской помощи со стационарного на амбулаторный этап;
- освобождение от излишних больниц при использовании части высвобождаемых мощностей для оказания медико-социальной помощи;
- устранение нерационального потребления медицинских услуг путем регулирования порядка получения населением медицинской помощи и оптимизации потоков пациентов и сети стационаров;
- приоритетное развитие первичной медико-санитарной помощи по принципу общих врачебных практик;
- постепенное сокращение общего числа врачей и изменение структуры врачебного корпуса в пользу врачей первичного звена;
- сокращение числа неоправданных госпитализаций;

¹⁸⁹ 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.

- уменьшение сроков лечения больных в стационарах;
- развитие стационаров дневного пребывания.

Возможные эффекты и риски реализации этих мер на региональном уровне уже выступали предметом экспертного анализа. Так, в упоминавшемся выше исследовании Консорциума ЮНИКОН и ЦЭСИ отмечается, что реализация мер по ликвидации диспропорций в региональных системах здравоохранения и перераспределению объемов оказания медицинской помощи с дорогостоящей и ресурсоемкой стационарной на стационарозамещающую, а также исключение непрофильной госпитализации может снизить потребность в использовании госпитальных баз в 3–4 раза и сократить общие затраты на тот же объем лечебной деятельности в 1,5–2 раза.

Проведенные Консорциумом расчеты показывают, что стоимость медицинских услуг, предоставляемых населению в стационарах, может в 40 раз превышать стоимость услуг, предоставляемых в амбулаторно-поликлинических учреждениях. Стоимость дорогостоящих медицинских услуг, оказываемых в стационарах, составляет от 40 до 90% всех расходов на здравоохранение, где доля объемов дорогостоящих видов услуг достигает 14%. Отмечаются значительные региональные различия в стоимости оказания медицинских услуг в стационарах и амбулаторно-поликлинических учреждениях, расположенных вне административного центра.

В целях расчета эффективности частичного отказа от оказания дорогостоящих медицинских услуг в пользу стационарозамещающих технологий исследователи условно сократили объемы медицинских услуг, оказанных в стационаре, до 50% пролеченных больных. Основываясь на полученных расчетах, исследователи отмечают, что такая переориентация обеспечивает экономическую эффективность порядка 40% общей стоимости медицинских услуг, оказываемых в стационарах и амбулаторно-поликлинических учреждениях. Данные свидетельствуют о значительных различиях между удельными стоимостями медицинских услуг в расчете на одного пролеченного больного в регионах. По результатам исследования сделан вывод, что реструктуризация медицинской сети на региональном уровне и внедрение многоуровневой системы оказания медицинской помощи на основе разработанных стандартов

позволят сократить потребности на финансирование базового объема медицинской помощи на 25–35% с переориентацией этих средств на другие направления в области здравоохранения (например, на модернизацию материально-технической базы).

Другой экспертный центр – Независимый институт социальной политики – провел детальный анализ возможностей реструктуризации сети медицинских учреждений для выполнения территориальных программ государственных гарантий медицинской помощи на примере двух пилотных регионов¹⁹⁰. Первый регион (регион А) – реципиент с относительно невысоким уровнем среднедушевых расходов и среднероссийским показателем уровня городского населения. При выполнении программы реструктуризации предполагается сокращение объемов стационарной помощи на 14% и объемов скорой помощи на 2%. Планируется увеличение объемов внебольничной помощи в дневных стационарах на 22%. Проведение реструктуризации позволило бы получить экономию средств в размере 11% фактически выполненных объемов медицинской помощи. Второй регион (регион В) – донор с относительно высоким уровнем среднедушевых расходов и высоким удельным весом городского населения. Программа реструктуризации предусматривает сокращение объемов стационарной помощи на 16%, скорой помощи – на 14%, увеличение количества посещений поликлиник на 22%, дневных стационаров – на 2%. Проведение реструктуризации позволит получить условную экономию в размере 4% фактически выполненных объемов медицинской помощи. Такая небольшая экономия объясняется необходимостью большего увеличения объемов амбулаторно-поликлинической помощи, чем требовалось лишь для компенсации снижения стационарной помощи.

В каждом из регионов были выбраны по 2 муниципальных образования, для которых изучались последствия реструктуризации сети. Расчеты необходимых для выполнения муниципального заказа мощностей стационарных учреждений свидетельствуют, что во всех рассматриваемых муниципалитетах имеется излишняя коеч-

¹⁹⁰ Бесплатное здравоохранение: реальность и перспективы // Богатова Т.В., Потапчик Е.Г., Чернец В.А., Чирикова А.Е., Шилова Л.С., Шишкин С.В. (отв. ред.). WP1/2002/07 Независимый институт социальной политики. М.: ООО «Пробел-2000», 2002.

ная мощность, которая в среднем может быть сокращена на 50% (в первую очередь за счет сокращения хирургических отделений, не оснащенных современным оборудованием). При этом часть больниц в сельской местности может быть преобразована в учреждения социального обслуживания и социальной защиты.

По результатам исследования финансовых последствий реструктуризации установлено, что переориентация медицинской помощи со стационарного лечения на амбулаторно-поликлиническое позволит получить условную экономию средств в муниципалитетах в размере от 8 и 18% в муниципалитетах региона В и на 36% и 59% в муниципалитетах региона А. Эти оценки сопоставимы с оценками экономии средств в результате реструктуризации, приводимыми в упоминавшейся выше работе Консорциума ЮНИКОН и ЦЭСИ.

Исследование Независимого института социальной политики интересно также тем, что в нем рассматривались основные риски проведения реструктуризации. В частности, анализировалось влияние реструктуризации и сокращения избыточного числа коек на транспортную доступность медицинской помощи для сельских жителей. Для снижения этого риска предлагалось компенсировать сокращение сельских больниц укреплением центральных районных больниц санитарным транспортом.

При проведении реструктуризации необходимо также учитывать риск возникновения нестабильности на рынке труда, особенно на региональном и муниципальном. Реструктуризация сети бюджетных учреждений потребует сокращения части медицинских ставок в рамках снижения объемов избыточной стационарной помощи и усиления роли амбулаторно-поликлинического звена и дневных стационаров. В некоторых регионах, особенно сельских, возможно полное закрытие некоторых медицинских учреждений, что вызовет необходимость трудоустройства уволенных медицинских работников. В то же время реформа бюджетной сети может способствовать росту размера средней заработной платы вследствие увеличения размера фонда оплаты труда и его распределения на меньшее число ставок.

Как показал проведенный Независимым институтом социальной политики анализ последствий реструктуризации медицинской сети в различных муниципалитетах, проблемы, связанные с со-

кращением части медицинских ставок, смягчаются достаточно высоким уровнем совместительства в стационарах, находящимся на уровне 1,1–1,5. Вследствие этого планируемое сокращение коечного фонда на 50% по изучаемым муниципалитетам не потребует фактического сокращения медицинских работников, но тогда из-за снижения коэффициента совместительства заработная плата сократится на 10–20%.

5.1.3. Преобразование части учреждений здравоохранения в иные организационно-правовые формы

В предыдущих разделах были предложены общие критерии преобразования бюджетных учреждений в организации новых организационно-правовых форм. Задачей данного раздела является конкретизация этих общих критериев применительно к учреждениям здравоохранения.

При преобразовании учреждений здравоохранения в АУ или ГМАНО прежде всего необходимо исключить нарушение прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи. Наиболее вероятно угроза нарушения прав граждан в случае, если преобразованное учреждение было монополистом на локальном рынке. Если, например, в городе существует только одно медицинское учреждение, преобразование его в ГМАНО может привести к тому, что оно откажется выполнять в необходимых объемах и на приемлемых условиях госзаказ на оказание бесплатных медицинских услуг жителям города. В результате большинство жителей будет вынуждено лечиться за плату.

Расширение хозяйственной самостоятельности учреждений здравоохранения вследствие их преобразования сопряжено с риском снижения качества и объемов предоставляемой населению бесплатной медицинской помощи вследствие стремления медицинских работников развивать сектор платных услуг. Этот риск особенно высок в случае сохранения более низкого уровня оплаты услуг из бюджета по сравнению с расценками, сложившимися на рынке. Это связано с тем, что в АУ или ГМАНО официальная оплата медицинских услуг лучшего качества или услуг, предоставляемых в ускоренные сроки, будет поступать в бюджеты этих организаций и частично пойдет на заработную плату работников. Это может сти-

мулировать их к целенаправленному сокращению объемов и качества предоставляемой ими бесплатной медицинской помощи, а также вынуждать пациентов получать медицинские услуги за плату.

Такой риск может быть уменьшен в результате разработки системы клиничко-экономических стандартов оказания бесплатной медицинской помощи при различных заболеваниях (состояниях). Вместе с тем следует иметь в виду, что введение клиничко-экономических стандартов не устраняет других факторов воспроизводства практик неформальной оплаты медицинской помощи, в частности, теневых платежей врачам за необоснованное назначение анализов и процедур в рамках этих стандартов. Размер таких прямых неформальных платежей может оказаться для пациентов значительно ниже, чем необходимая по новому законодательству официальная оплата соответствующих услуг в кассу медицинского учреждения при отсутствии показаний.

В сфере здравоохранения существует возможность разработки нормативов финансирования, привязанных к объемным (результатирующим) показателям, практически для всех видов деятельности учреждений. Например, работу больниц можно финансировать по нормативам за каждого пролеченного больного (за законченный случай лечения). Вместе с тем, учитывая, что нормативы финансирования должны дифференцироваться по группам заболеваний (клиничко-статистическим группам или нозологическим группам) либо по отдельным видам заболеваний, то их разработка потребует достаточно много времени. Это задает ограничения на темпы преобразования учреждений здравоохранения.

Переход от финансирования учреждений здравоохранения на основе сметы к финансированию по результатам должен привести к сглаживанию различий для медицинской организации между различными бюджетными и внебюджетными источниками финансирования. Поэтому использование доли внебюджетных доходов учреждения в качестве критерия его преобразования в новую форму утрачивает свой первоначальный смысл. Вместе с тем можно предположить, что в первые годы после изменения механизма финансирования организации здравоохранения общий объем ее государственного финансирования существенно не увеличится вследствие инерционности медицинских технологий, используе-

мых медицинскими организациями. Соответственно роль внебюджетных источников финансирования будет значительна: во-первых, будет по-прежнему высока доля внебюджетных доходов в бюджетах медицинских организаций; во-вторых, с большой вероятностью нормативы финансирования будут ниже цен, устанавливаемых на соответствующие медицинские услуги при оказании их на платной основе. Именно поэтому использование показателя соотношения бюджетных и внебюджетных доходов учреждений в качестве критерия при принятии решений об их преобразовании в новые формы будет иметь определенный смысл. По крайней мере, этот показатель может использоваться для постановки вопроса о преобразовании учреждения в иную форму и проведения более детального анализа целесообразности такого преобразования.

В среднем по отрасли доля доходов от платных медицинских услуг составляет от 16 до 25%. По данным о деятельности федеральных учреждений здравоохранения, наиболее высока доля доходов от внебюджетной деятельности в бюджете учреждений дезинфекционного профиля (73%), а наименьшая доля – у образовательных медицинских учреждений (17%) (более подробно – см. табл. 27). Таким образом, и в сфере здравоохранения есть учреждения, для которых указанный критерий вполне показателен. Целесообразность использования критерия доли внебюджетных доходов при реорганизации учреждений здравоохранения, несмотря на описанные выше дискуссионные моменты, обусловлена также тем, что данные о внебюджетных доходах медицинских учреждений – один из немногих показателей, доступных для количественного анализа.

Можно предложить следующий вариант использования критерия доли внебюджетных доходов в бюджете учреждений при принятии решений об их преобразовании в иные организационно-правовые формы. Если доля внебюджетных средств в бюджете учреждения составляет менее 20%, его целесообразно оставить в прежней организационно-правовой форме, если колеблется в диапазоне от 20 до 80% – его необходимо преобразовывать в АУ, если превышает 80% – в ГМАНО.

Таблица 27

**Доля внебюджетных доходов федеральных учреждений,
находящихся в ведении Федерального агентства
по здравоохранению и социальному развитию
и Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения
и социального развития в 2003 г.**

Типы учреждений	Число учреждений*	Средняя доля внебюджетного финансирования в общем объеме финансирования, %
Учреждение дезинфекционного профиля	40	72,8
Учреждения, занимающиеся экспертизой, сертификацией, стандартизацией	7	70,9
Научная организация	68	24,16
ЛПУ	110	20,9
<i>в том числе:</i>		
Медицинский центр	24	25,8
Санаторно-курортное учреждение**	68	16,6
Центр реабилитации	18	16,4
Учреждение, обеспечивающее деятельность Минсоцздрава, служб и агентств	8	20,6
Образовательное учреждение	121	17,1

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

**При этом в специализированных детских санаториях доля внебюджетных средств составляет 23%, а в туберкулезных санаториях для взрослых – 1%.

Источник: Расчеты на основе данных Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию и Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Если принять во внимание описанные критерии принятия решения о реорганизации, представляется необходимым сохранить часть медицинских учреждений в прежней организационно-правовой форме и по-прежнему финансировать их содержание по смете. Можно выделить следующие два условия сохранения учреждений в прежней форме:

- основная деятельность медицинского учреждения не может быть адекватно измерена объемными (результатирующими) показателями;

- важнее обеспечить возможность оказывать необходимую медицинскую помощь, чем оптимизировать загрузку мощностей.

Описанным условиям удовлетворяют центры санэпиднадзора, инфекционные и психиатрические больницы, туберкулезные и наркологические диспансеры, центры СПИД.

Остальные учреждения, оказывающие медицинские услуги, представляется необходимым преобразовать в АУ или ГМАНО. Для преобразования медицинского учреждения в эти новые организационные формы необходимо соблюдение следующих условий:

- учреждение не находится в монопольном положении;
- необходима оптимизация мощностей учреждений данного профиля;
- имеется управленческий потенциал для самостоятельного хозяйствования.

Преобразование медицинских учреждений в АУ или ГМАНО может осуществляться либо в обязательном (т.е. по инициативе учредителя), либо в добровольном (т.е. по инициативе коллектива) порядке. Этому соответствуют два сценария проведения такого преобразования: эволюционный и радикальный.

В случае реализации эволюционного сценария, т.е. при добровольном порядке преобразования медицинских учреждений в иные организационно-правовые формы, можно ожидать, что большинство учреждений менять свой правовой статус сразу не захочет. Это связано прежде всего с консервативностью этих институтов, с традиционной ориентацией на стабильное сметное финансирование и с таким же традиционным для России недоверием к реформам. Лишь немногие учреждения, которые имеют значительные объемы доходов от платных медицинских услуг и соответственно которых не устраивают казначейское исполнение бюджета, зачисление внебюджетных доходов в доходы бюджета, захотят изменить свою организационно-правовую форму. Можно предположить, что наиболее преуспевающие из них будут преобразованы в ГМАНО, поскольку именно данная форма дает наибольшую свободу хозяйствующему субъекту.

В случае реализации радикального сценария, т.е. при обязательном порядке преобразования в АУ или ГМАНО, при условии использования предложенных выше критериев преобразования,

около 56% государственных учреждений здравоохранения сохранят свою прежнюю организационно-правовую форму, 33% учреждений будут преобразованы в АУ, а 11% – в ГМАНО.

В ГМАНО могут быть преобразованы большинство учреждений дезинфекционного профиля, учреждений, занимающихся экспертизой, сертификацией, стандартизацией, около 20% учреждений, обеспечивающих деятельность Минсоцздрава, служб и агентств. Около 40% лечебно-профилактических и научных учреждений могут быть преобразованы в АУ, остальные же останутся по-прежнему государственными учреждениями. Государственными учреждениями останется также основная часть образовательных учреждений и учреждений, обеспечивающих деятельность Минсоцздрава, служб и агентств (табл. 28).

Таблица 28

Распределение организаций здравоохранения, находящихся в федеральной собственности, по организационно-правовым формам (радикальный сценарий преобразования), %

Тип организации	Доля учреждений	Доля ГАУ	Доля ГМАНО
Учреждения дезинфекционного профиля	19	19	63
Учреждения, занимающиеся экспертизой, сертификацией, стандартизацией	29	0	71
Научная организация	56	38	6
ЛПУ	58	41	1
<i>В том числе:</i>			
Медицинские центры	63	37	0
Санаторно-курортные учреждения	60	38	2
Центры реабилитации	56	44	0
Учреждения, обеспечивающие деятельность Минсоцздрава, служб и агентств	80	0	20
Образовательные учреждения	67	28	4
<i>В среднем</i>	<i>56</i>	<i>33</i>	<i>11</i>

Источник: Расчеты на основе данных Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию и Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Однако необходимо учитывать, что при реализации радикального варианта реструктуризации, т.е. при преобразовании учреждений в АУ и ГМАНО в принудительном порядке, административные

рычаги могут оказаться недейственными. Так, согласно исследованию Независимого института социальной политики¹⁹¹, руководители здравоохранения признают, что реструктуризация сталкивается с политическими и социальными барьерами, которые трудно преодолеть административными методами.

Возможен также компромиссный вариант преобразования государственных (муниципальных) учреждений. Сначала учреждения в обязательном порядке разделяются на те, которые останутся в прежней организационно-правовой форме, те, которые будут преобразованы в АУ в обязательном порядке, и те, которые могут быть преобразованы в эту организационно-правовую форму. А через несколько лет часть учреждений, преобразованных в АУ, получит возможность преобразоваться в ГМАНО в добровольном порядке.

В данном случае в добровольном порядке в АУ могут быть преобразованы: городские больницы, расположенные в городах, где имеются две и более однотипные больницы; специализированные больницы, расположенные в регионах, где имеются другие больницы, оказывающие аналогичный вид помощи; клиники НИИ, если в зоне их деятельности имеются другие больницы, оказывающие аналогичный вид помощи; диагностические центры при наличии в зоне их деятельности других организаций, оказывающих аналогичные виды диагностических услуг; городские поликлиники при наличии в городе двух и более поликлиник.

В обязательном порядке в АУ, по всей видимости, следует преобразовывать: центральные районные больницы; родильные дома; дома сестринского ухода; учреждения, оказывающие стоматологическую помощь для детей. Учреждения, оказывающие стоматологическую помощь для взрослых, необходимо либо в обязательном порядке преобразовывать в АУ или непосредственно в ГМАНО, либо приватизировать.

Согласно Порядку организации работы по оптимизации бюджетной сети, определенному Правительственной комиссией по проведению административной реформы, подлежат приватизации

¹⁹¹ Бесплатное здравоохранение: реальность и перспективы // Богатова Т.В., Потапчик Е.Г., Чернец В.А., Чирикова А.Е., Шилова Л.С., Шишкин С.В. (отв. ред.). WP1/2002/07 Независимый институт социальной политики. М.: ООО «Пробел-2000», 2002.

федеральные государственные учреждения, не соответствующие условиям сохранения их в федеральной собственности или условиям передачи на другой уровень публичной собственности. В дополнение к предложенным условиям, определение которых дано по принципу отрицания (несоответствие условиям сохранения в публичной собственности), можно предложить следующие критерии преобразования государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения в коммерческие организации, т.е. их приватизации.

Государственные (муниципальные) учреждения здравоохранения предлагается приватизировать в случае, если их деятельность:

- неспецифична (нет правовых и иных ограничений на данную деятельность, т.е. ее могут осуществлять организации любой организационно-правой формы);
- практически не финансируется из бюджета.

5.1.4. Выводы

Одной из причин разрыва между государственными гарантиями медицинской помощи и их финансовым обеспечением является неэффективное распределение ресурсов в системе лечебно-профилактических учреждений, что требует ее радикальной реструктуризации. Реструктуризация должна проводиться в двух основных направлениях: путем оптимизации бюджетной сети и путем внедрения новых организационно-правовых форм для учреждений здравоохранения.

Оптимизация бюджетной сети предполагает в первую очередь передачу на региональный и местный уровни части федеральных учреждений здравоохранения, за исключением учреждений, оказывающих высокоспециализированную медицинскую помощь для потребителей из всех регионов страны.

Во-вторых, необходима реорганизация сети ведомственных учреждений здравоохранения, так как в настоящее время помимо Федерального агентства по здравоохранению учреждения здравоохранения подведомственны еще 23 федеральным органам власти. Возможны несколько вариантов реструктуризации непрофильных для главных распорядителей учреждений здравоохранения.

Первый вариант: передача всех непрофильных учреждений здравоохранения (за исключением ряда учреждений Министерства обороны и правоохранительных ведомств) в ведение Федерального агентства по здравоохранению. Достоинством этого варианта является соответствие принципам административной реформы: все государственные учреждения здравоохранения будут принадлежать ведомству, успешность деятельности которого оценивается при помощи индикаторов состояния здоровья населения.

Второй вариант: преобразование каждого непрофильного учреждения здравоохранения в ГМАНО с сохранением ведомственной подчиненности. Достоинством этого варианта является возможность конкуренции между сетями организаций здравоохранения, принадлежащими разным ведомствам. Косвенным результатом наличия таких «дублирующих» сетей станет упрощение применения такой технологии ориентированного на результат государственного управления (*performance-based governance*), как сопоставительный анализ (*benchmarking*).

Третий вариант (промежуточный) – Постановлением Правительства РФ по согласованию с главными распорядителями бюджетных средств, в чьем ведении находятся непрофильные учреждения здравоохранения, утверждается список учреждений, подлежащих обязательной передаче в ведение Федерального агентства по здравоохранению. Остальные непрофильные медицинские учреждения по решению главного распорядителя бюджетных средств могут быть сохранены в его ведении при условии преобразования в ГМАНО либо переданы в ведение Федерального агентства по здравоохранению.

Еще одним направлением оптимизации бюджетной сети является перераспределение мощностей и ресурсов между стационарным и амбулаторными секторами. Это, в частности, предполагает: сокращение коечного фонда в больницах при использовании части высвобождаемых мощностей для оказания медико-социальной помощи, развитие стационаров дневного пребывания, изменение структуры врачебного корпуса в пользу врачей первичного звена, сокращение числа неоправданных госпитализаций и уменьшение сроков лечения больных в стационарах.

Внедрение новых организационно-правовых форм в сфере здравоохранения предполагает определение круга учреждений, которые должны остаться в существующей организационно-правовой форме, быть преобразованы в ГМАНО, АУ или приватизированы.

Можно выделить следующие два условия сохранения учреждений в прежней организационно-правовой форме, предполагающей сметное финансирование:

- основная деятельность не может быть адекватно измерена объемными (результатирующими) показателями;
- важнее обеспечить возможность оказывать необходимую медицинскую помощь, чем оптимизировать загрузку мощностей.

Таким условиям удовлетворяют: центры санэпиднадзора, инфекционные и психиатрические больницы, туберкулезные и наркологические диспансеры, центры СПИД.

Основную часть остальных медицинских учреждений предлагается в обязательном порядке (т.е. по инициативе учредителя) преобразовать в АУ. Это следующие типы медицинских учреждений:

- а) больницы: областные больницы, городские больницы, центральные районные больницы, родильные дома, дома сестринского ухода;
- б) амбулаторно-поликлинические учреждения: городские поликлиники, стоматологические поликлиники;
- в) станции «Скорой помощи».

Для преобразования медицинского учреждения в организационную форму ГМАНО необходимо выполнение следующих условий:

- учреждение не находится в монопольном положении;
- необходима оптимизация мощностей учреждений данного профиля;
- имеется управленческий потенциал для самостоятельного хозяйствования.

Небольшую часть медицинских учреждений предлагается в обязательном порядке преобразовать в ГМАНО. Это ведомственные учреждения здравоохранения на основе перечня, определяемого Правительством РФ.

В ГМАНО в добровольном порядке (т.е. по инициативе коллектива учреждения) могут быть преобразованы следующие типы медицинских учреждений:

а) больницы: городские больницы, расположенные в городах, где имеются две и более однотипные больницы; специализированные больницы, расположенные в регионах, где имеются другие больницы, оказывающие аналогичный вид помощи; клиники НИИ, если в зоне их деятельности имеются другие больницы, оказывающие аналогичный вид помощи;

б) амбулаторно-поликлинические учреждения: диагностические центры при наличии в зоне их деятельности других организаций, оказывающих аналогичные виды диагностических услуг; женские консультации; городские поликлиники при наличии в городе двух и более поликлиник.

Приватизировать учреждения здравоохранения предлагается в случае, если их деятельность неспецифична (нет правовых и иных ограничений на данную деятельность, т.е. ее могут осуществлять организации любой организационно-правой формы) и практически не финансируется из бюджета.

Условием успеха реструктуризации действующей сети бюджетных учреждений является осознание связанных с ней рисков. В переходный период могут возникать административные барьеры при преобразовании учреждений в иные организационно-правовые формы, возможна некоторая нестабильность на рынке труда работников здравоохранения, вполне вероятно как сокращение доступности медицинской помощи, так и снижение качества бесплатной медицинской помощи.

5.2. Образование

5.2.1. Основные цели и приоритетные направления реформирования системы образования

«Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г.», принятая в 2001 г., основной целью развития образования в России определила повышение его качества, доступности и эффективности. Эта цель, безусловно, сохраняет свое значение, но должна быть конкретизирована применительно к настоящему

этапу развития Российской Федерации. Экономический подъем выдвигает на первый план задачу формирования системы непрерывного образования, которая создает механизмы включения работодателей в выработку образовательной политики, стандартов качества профессионального образования, позволяет более полно учитывать быстро меняющиеся потребности рынка труда. В этом контексте обеспечение доступности образования приобретает еще одно измерение: формирование условий для территориальной, социальной и академической мобильности молодежи. Непрерывность образования и повышение мобильности молодежи должны стать залогом сохранения единства образовательного пространства Российской Федерации и одновременно интеграции российского образования в мировое образовательное пространство, выполнения международных обязательств в образовательной сфере.

Российская система образования – как один из важнейших элементов социально-экономического развития страны – должна превратиться в сферу, привлекательную и открытую для инвестиций. Инвестиционная привлекательность должна быть обеспечена эффективностью деятельности, прозрачностью финансовых потоков, участием общественности в управлении образованием, независимой оценкой качества образования на всех уровнях образовательной системы. Инвестиции общества в образование будут обусловлены в первую очередь эффективностью бюджетного финансирования данной сферы. Без внедрения новых финансовых механизмов нельзя обеспечить приток в образование дополнительных внебюджетных средств. Главным условием инвестирования общества в образование должно стать повышение его кадрового потенциала, которое возможно только тогда, когда заработная плата в этой сфере будет конкурентоспособна по отношению к другим отраслям. Инвестиционная привлекательность образования будет напрямую зависеть от инновационного характера развития образовательной сферы, интеграции научной, образовательной и практической деятельности, включенности образования в национальную инновационную систему.

Инновационный характер образования становится важнейшим инструментом в его конкуренции с другими социальными институ-

тами за влияние на подрастающее поколение. В настоящее время средства массовой информации и коммуникации, массовая культура, реклама превращаются в активных производителей образцов и моделей поведения в подростковой и молодежной среде. В новой ситуации не только содержание, но и формы, технологии обучения важны для создания позитивной ориентации молодежи на образование. Развитие новых методов и каналов образования становится настоятельной необходимостью.

В настоящее время складывается мировой образовательный рынок, являющийся высококонкурентным, поскольку образование все больше становится способом продвижения страны на глобализирующемся рынке труда и международном рынке новейших технологий, постепенно превращается в один из ведущих элементов геополитики и экономической стратегии государств при завоевании новых рынков.

Вхождение России в ВТО, в Болонский процесс делают ее участником конкурентной гонки. Демографический спад, который характерен не только для России, но и для Западной Европы, приведет уже в ближайшей перспективе к острой конкуренции на международном и национальном уровнях за студентов высших учебных заведений. И инструментами в этой борьбе будут эффективность управления образовательным процессом, качество высшего образования, гибкость образовательных программ, возможность для студента войти в международные сети непрерывного образования, повысить свою конкурентоспособность на рынке труда.

Глобальной тенденцией становится и рост массовости высшего образования. В России этот процесс идет ускоренными темпами. В мире рост массовости высшего образования связан в первую очередь с тенденцией перехода от индустриальной экономики к «экономике знаний». В России к этому добавляется фактор отсутствия у молодого поколения широких институциональных возможностей профессиональной самореализации. В силу неразвитости инфраструктуры образовательного рынка в России, а также системы непрерывного образования процесс резкого повышения массовости высшей школы оказался связан с развитием различных форм «псевдообразования». Это ставит вопрос как об изменении структуры высшего образования в России, так и о развитии прин-

ципиально новых подходов к формированию содержания и оценке качества высшего образования.

На современном этапе модернизации российского образования приоритетными направлениями государственной политики должны стать:

1) формирование системы непрерывного профессионального образования, которое позволит обеспечить соответствие системы образования динамично изменяющимся потребностям личности, общества, экономики, обеспечит возможности для выравнивания доступа к качественному образованию на всех уровнях образовательной системы.

Для формирования системы непрерывного профессионального образования необходимо:

- создать условия для расширения числа агентов, предоставляющих образовательные услуги в области профессионального образования и подготовки кадров;
- создать условия для распространения общественно-профессиональных механизмов аттестации и аккредитации образовательных программ;
- создать условия для повышения роли общественных институтов в управлении образованием;
- сформировать общенациональную систему оценки качества образования;
- создать условия для обеспечения образовательной мобильности обучающихся;

2) повышение качества профессионального образования за счет:

- перехода к двухуровневому высшему образованию;
- реструктуризации системы НПО и СПО;
- создания условий для инновационного развития системы профессионального образования, интеграции образовательной, научной и практической деятельности;

3) создание равных стартовых возможностей и роста доступности качественного общего образования, что позволит снизить социальную дифференциацию, заложить необходимую основу для повышения качества образования, социальной, территориальной и образовательной мобильности детей и молодежи. Для создания

равных стартовых возможностей и повышения доступности качественного общего образования необходимо обеспечить введение обязательного дошкольного образования и снизить уровень нагрузки учащихся с параллельным расширением возможностей получения дополнительного образования;

4) повышение инвестиционной привлекательности сферы образования, что позволит решить проблему дефицита квалифицированных кадров в системе образования, повысить ее управленческий потенциал, обеспечить развитие ресурсной базы, а также внедрение новых технологий в образовательный процесс. Для повышения инвестиционной привлекательности сферы образования необходимо:

- создать условия для повышения экономической самостоятельности образовательных учреждений путем увеличения разнообразия организационно-правовых форм образовательных организаций;
- создать условия для снижения инвестиционных рисков вложений в образовательную сферу путем развития общественных институтов управления образовательными учреждениями;
- обеспечить для учредителей большую прозрачность процессов финансово-хозяйственного управления образовательными учреждениями;
- создать условия для повышения качества управления образовательными учреждениями.

Рассмотрим основные направления реформы системы образования.

5.2.2. Реструктуризация бюджетной сети в образовании

Реструктуризация бюджетной сети в системе образования складывается из двух составляющих: оптимизация бюджетной сети и внедрение новых организационно-правовых форм деятельности учреждений образования.

Основными направлениями оптимизации бюджетной сети в системе образования являются:

- реструктуризация сети городских и сельских школ;

- передача учебных заведений начального профессионального образования (далее – НПО) и среднего профессионального образования (далее – СПО) на региональный уровень;
- передача основной части федеральных вузов и ссузов, оставшихся на федеральном уровне, в ведение Федерального агентства по образованию.

Реструктуризация сети сельских и городских школ

Реструктуризация сети сельских и городских школ обусловлена двумя основными причинами: малокомплектностью и/или малочисленностью сельских школ и введением профильного обучения в старшей школе.

В настоящее время расходы на 1 учащегося сельской школы в силу ее малокомплектности и/или малочисленности превышают аналогичные расходы на учащегося городской школы в 3–5 раз. При этом качество обучения оказывается в таких школах, как правило, ниже, чем в городских, что демонстрируется результатами ЕГЭ в 2003 г. Специальным исследованием по Самарской области было установлено: чем больше наполняемость школы, тем выше средний балл, полученный ее выпускниками на ЕГЭ. При средней численности учащихся в школе до 500 человек средний балл по ЕГЭ ее выпускников, как правило, ниже среднего по области, а при численности учащихся в школе более 500 человек – выше среднего по области. Одновременно с ростом качества повышается и эффективность использования ресурсов: с увеличением численности учащихся в школе стоимость 1 балла ЕГЭ снижается¹⁹².

В настоящее время разработано несколько моделей реструктурирования сети сельских школ: реализация программы «Школьный автобус», развитие сети базовых школ, в которые учащиеся подвозятся из окрестных деревень, организация образовательных и ресурсных центров, формирование культурно-образовательных комплексов или центров. Однако существование законодательного запрета на совместное учредительство бюджетных учреждений различными субъектами бюджетной системы затрудняет объеди-

¹⁹² Это означает, что на повышение результата на ЕГЭ на 1 балл в маленькой школе должно быть затрачено от 150 до 300 руб., а в большой школе (свыше 500 человек) – от 50 до 150 руб., при этом в школе с числом учащихся более 750 человек стоимость 1 балла ЕГЭ становится меньше 100 руб.

нение ресурсов и концентрацию деятельности с целью повышения эффективности и качества. Одним из путей решения проблемы должно стать развитие различного рода ассоциаций и новых организационно-правовых форм деятельности. Пример развития межмуниципальных ассоциаций в области образования демонстрирует Московская область, но их деятельность пока носит прежде всего методический характер (проведение конференций, семинаров, повышение квалификации кадров).

Вторым фактором реструктуризации сети общего (школьного) образования является переход к профильному обучению в старшей школе, который должен начаться в 2006 г. Вместе с тем представляется, что в силу дефицита ресурсов достичь целей этой реформы, которые состоят в сокращении числа изучаемых в старшей школе предметов и обеспечении учащимся выбора наиболее подходящего для них набора, не удастся. Велика вероятность того, что все сведется к привычной школе с углубленным изучением предметов, но только тех, которые сможет преподавать учительский корпус данной школы. В большинстве же школ будет выбран так называемый общий профиль. В ряде случаев возможно выделение начальной, основной и старшей школ в самостоятельные учебные заведения. Последствия такой реструктуризации не просчитаны, и эффективность не определена. В принципе, представляется, что при переходе ко всеобщей высшей школе планируемое введение 12-летнего школьного обучения будет растратой ресурсов, и, по существу, на двух уровнях образования – в старшей школе и в бакалавриате – будут решаться сходные, если не идентичные, задачи (более подробно об этом см. далее).

Передача учебных заведений НПО и СПО на региональный уровень

Необходимость передачи учебных заведений НПО и СПО на региональный уровень связана с реформой системы разграничения полномочий между федерацией, ее субъектами и муниципалитетами, т.е. фактически обусловлена и той финансовой моделью, которая складывается в последние годы, в частности, характером межбюджетного взаимодействия.

Финансирование учреждения должен обеспечивать тот уровень власти, в чьей собственности оно находится. С целью обеспечения

ответственности учредителя за финансирование учреждения и исключения противоречий в бюджетной системе не допускается возможность совместного учредительства бюджетных учреждений различными публичными образованиями и (или) частными лицами. Между тем механизм соучредительства был призван обеспечить приток в сферу образования бюджетных и внебюджетных средств из разных источников. Единственным механизмом участия более высокого уровня власти в финансировании учреждений становится механизм субвенций. Механизм субвенций уже начал отрабатываться в финансировании школ. В функции муниципалитета входит обеспечение за счет своих средств содержания зданий школ, расположенных на его территории, а субъект Федерации финансирует организацию учебного процесса, прежде всего выплату заработной платы учителям. Для этого региональный бюджет выделяет субвенции на образование муниципальным бюджетам.

Передача учебных заведений НПО и СПО с федерального уровня на уровень субъектов Федерации объясняется авторами реформы тем, что эти образовательные учреждения должны быть ориентированы в первую очередь на региональные и локальные рынки труда. А поскольку они обслуживают нужды определенной территории, то и финансироваться должны из ее бюджета. Однако с учетом того, что согласно законодательству НПО и СПО должно предоставляться бесплатно всем желающим, передача соответствующих учреждений на региональный уровень может породить серьезные правовые и экономические проблемы. Если образовательное учреждение начинает финансироваться из регионального или муниципального бюджета, то оно становится бесплатным только для жителей данного региона или муниципалитета, а жители других регионов или муниципалитетов должны будут платить за обучение в нем. При передаче учебных заведений НПО и СПО на уровень субъектов Федерации этот очень важный момент был упущен. На федеральном уровне были оставлены исключительно учебные заведения, которые имеют межрегиональный характер или подготовка кадров в которых решает общедофедеральные задачи.

Вместе с тем следует учитывать, что сеть учебных заведений НПО и СПО сложилась еще в советское время, нередко в привязке к предприятиям, которые в настоящее время либо закрылись, либо

сменили собственника, либо изменили профиль деятельности. После передачи федеральный центр не будет поддерживать их функционирование, а из-за дефицита ресурсов значительной подстройки под местные потребности не произойдет, что откроет многие скрытые в настоящее время внутри существующей системы проблемы. Кроме того, сейчас наблюдается сокращение контингентов, вызванное демографическим спадом, а при начале демографического подъема та материально-техническая база, которая позволила бы безболезненно обеспечить предоставление НПО и СПО, в системе образования, скорее всего, не сохранится. Это означает, что в будущем качество и эффективность предоставления образовательных услуг учреждений НПО и СПО могут снизиться.

Таким образом, в настоящее время необходимо разработать схемы, позволяющие либо повышать эффективность использования ресурсов без сокращения объема услуг, либо обеспечивать рост числа источников поступления в систему образования бюджетных и внебюджетных средств.

Передача основной части федеральных вузов и ссузов в ведение Федерального агентства по образованию

Не менее сложной проблемой является и передача вузов и сохранившихся на федеральном уровне ссузов под эгиду Федерального агентства по образованию (далее – Рособразование). Рособразование унаследовало от прежнего Минобразования России 333 государственных вуза из их общего числа 655 (21 вуз находится в ведении субъектов Федерации). Это означает, что Рособразование должно принять от других федеральных министерств и ведомств почти столько же вузов, сколько находится в его ведении сейчас, – и это не считая многочисленных филиалов.

На первый взгляд кажется, что в связи с передачей более 2000 учебных заведений НПО и СПО на региональный уровень применительно к ссузам аналогичных проблем возникнуть не должно. На практике же до передачи учреждений НПО и СПО их финансирование главным распорядителем бюджетных средств, т.е. бывшим Минобразованием России, осуществлялось по субъектам Федерации (роспись шла по 89 субъектам). Средства по конкретным учреждениям распределялись регионами. Теперь Рособразование должно будет непосредственно финансировать

но будет непосредственно финансировать учреждения НПО и СПО, оставшиеся на федеральном уровне, а это – более 1220 учебных заведений.

По всей видимости, помимо организационных трудностей, не удастся избежать и серьезных содержательных проблем, связанных с концентрацией всех образовательных учреждений в одном ведомстве (в частности, проблемы дефицита ресурсов). Так, в медицинских вузах обучение во многом ведется на существующей клинической базе, которая останется в Минздраве, а вузы перейдут Рособразованию. В настоящее время клиники не берут с вузов плату за использование их базы для учебных целей, а при разделении симбиоза вузов и клиник значительная часть средств начнет уходить на оплату практики студентов в клиниках. Для системы здравоохранения это может принести краткосрочные финансовые выгоды, но одновременно негативно отразится на процессе обучения и, следовательно, качестве подготовки будущих врачей. Если же вузы, имеющие в своем составе клиники (38 из 59), вместе с ними перейдут в Рособразование, то встанет проблема финансирования клинической деятельности.

Аналогичная ситуация может сложиться для вузов Минкультуры, Минсельхоза и Минтранса России.

Решению этой проблемы могло бы содействовать совместное учредительство высших учебных заведений несколькими министерствами, но действующее законодательство препятствует этому.

Существующая концепция новых организационно-правовых форм деятельности учебных заведений – АУ и ГМАНО – также основана на запрете совместного учредительства. Это не позволяет стимулировать регионы, муниципалитеты и работодателей к полноценному участию в управлении и финансировании учебных заведений, расширять практику установления госзаданий на подготовку кадров и распределять их на конкурсной основе между федеральными, региональными, муниципальными учебными заведениями, созданными в разных организационно-правовых формах.

Внедрение новых организационно-правовых форм деятельности вузов

Одной из важнейших задач в сфере образования является создание механизмов и стимулов инвестирования в данную сферу ча-

стных и корпоративных средств, что не только будет способствовать улучшению общей финансово-экономической ситуации в системе образования, но и обеспечит условия для роста ее восприимчивости к запросам общества и рынка труда, что позитивно повлияет на качество образовательного процесса. Основным инструментом повышения инвестиционной привлекательности сферы образования является создание условий для роста экономической самостоятельности образовательных учреждений и повышения их ответственности за конечные результаты деятельности путем повышения разнообразия их организационно-правовых форм. Выполнение данной задачи позволит создать базовые условия для повышения эффективности и прозрачности финансирования сферы образования.

Задачами реструктуризации бюджетной сети в сфере образования являются:

- создание условий для развития общественных институтов управления образовательными учреждениями. Распространение практики использования таких форм общественного управления, как попечительские и наблюдательные советы, позволит повысить контроль за расходованием бюджетных и внебюджетных средств, что, в свою очередь, будет способствовать снижению инвестиционных рисков при инвестировании в образовательную сферу;
- обеспечение большей прозрачности процессов финансово-хозяйственного управления образовательными учреждениями путем разработки механизмов и форм публичной отчетности о работе учебных заведений всех уровней образования, развития независимых форм контроля (аудита) их деятельности;
- повышение качества управленческого персонала в системе образования за счет переподготовки и повышения его квалификации, направленного на подготовку к работе в новых финансово-экономических условиях.

В ходе реструктуризации часть вузов предполагается сохранить в форме бюджетного учреждения (БУ). Такие вузы будут получать бюджетное финансирование по смете, фактически лишаясь права самостоятельно расходовать внебюджетные средства. Внебюджетные доходы будут уходить в бюджет, а потом по решению учре-

дителя возвращаться в БУ и расходоваться в соответствии с утвержденной учредителем сметой.

Остальные вузы будут преобразованы в организации новых организационно-правовых форм. Часть вузов примет форму автономного учреждения (АУ), что во многом является возвращением к режиму деятельности вузов до введения в действие Бюджетного кодекса РФ, но с отменой субсидиарной ответственности государства по их обязательствам. Это означает, что государство может заказать вузу подготовку кадров в определенном объеме, финансируя обучение каждого бюджетного студента ниже стоимости обучения платного контингента. При этом финансирование обучения бюджетных студентов должно будет осуществляться по смете. Но поскольку в рамках «бюджетирования по результатам» смета должна быть существенно упрощена и будет регулировать только укрупненные виды расходов, должно произойти расширение финансовой самостоятельности вузов в расходовании бюджетных и внебюджетных средств.

Остальные вузы будут преобразованы в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (ГМАНО). Вуз в форме ГМАНО сможет отказаться от обучения бюджетных студентов, если величина выделяемых на их обучение бюджетных средств не будет его устраивать. Таким образом, между ГМАНО и государством должны устанавливаться договорные отношения относительно бюджетного контингента, причем на весь срок подготовки каждого студента. Переход вуза в организационно-правовую форму ГМАНО также ведет к ликвидации субсидиарной ответственности учредителя, соответственно для ГМАНО (как и для АУ) возможно банкротство.

В организационно-правовую форму ГМАНО в основном будут стремиться преобразовываться вузы, у которых объем внебюджетных поступлений составляет более 70% общего объема бюджетных и внебюджетных средств. Вместе с тем можно ожидать, что на начальном этапе реформирования бюджетной сети подавляющее большинство вузов со значительным объемом внебюджетных средств перейдет в форму АУ, а не в ГМАНО.

5.2.3. Основные направления реформирования профессионального образования

1. Формирование системы непрерывного профессионального образования

Система непрерывного профессионального образования направлена на то, чтобы предоставить каждому человеку возможность формировать индивидуальную образовательную траекторию и получать ту профессиональную подготовку, которая необходима ему для дальнейшего профессионального, карьерного и личностного роста. Развитие данной системы позволит обеспечить большую восприимчивость образования к внешним запросам, в том числе со стороны рынка труда.

В последние годы наблюдается быстрый рост потребности в повышении квалификации и переподготовке кадров. За последние 5 лет контингент обучаемых по соответствующим программам вырос на 59,5% (и это без учета повышения квалификации и переподготовки рабочих кадров). Основную долю в росте спроса на последипломное образование (92,1%) составляет рост спроса на повышение квалификации (на профессиональную переподготовку – 7,9%). К 2008 г. программами непрерывного последипломного образования будет охвачено не менее 10–12% занятого населения России ежегодно с последующим повышением этой доли до 20–25%.

Чтобы обеспечить растущие потребности в постоянном повышении квалификации или переподготовке, необходимо создать инфраструктуру доступа к непрерывному профессиональному образованию в течение всего периода профессиональной деятельности.

Основными элементами этой инфраструктуры являются:

- программы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации, построенные на принципах модульной организации, а также реализующие их организации и учреждения различных форм собственности;
- общественно-профессиональные организации, деятельность которых направлена на формирование адекватных запросам рынка труда квалификационных требований к уровню подготовки специалистов, поиск и отбор современных образова-

- тельных технологий, а также оценку (аттестация и аккредитация) качества образовательных программ;
- единая система зачетных единиц, построенная на основе современной информационной инфраструктуры учета, хранения и накопления данных о результатах образования и подготовки, полученных человеком в различных образовательных организациях;
 - общенациональная система оценки качества образования, призванная обеспечить единство образовательного пространства за счет контроля уровня знаний и квалификации.

Для обеспечения конкурентоспособности данного сектора российского образования и повышения его качества необходимо расширить перечень организаций, имеющих право на предоставление услуг непрерывного профессионального образования. При этом включить в него крупные коммерческие и иные необразовательные организации, имеющие ресурсы для реализации различных образовательных программ в рамках внутрифирменного обучения.

Кроме того, для развития указанного сектора профессионального образования необходим переход от управления образовательными учреждениями к управлению образовательными программами, вследствие чего такие управленческие функции, как контроль, финансирование и оценка качества деятельности, будут осуществляться по отношению именно к образовательным программам.

Создание принципиально новых механизмов аттестации и аккредитации образовательных программ потребует формирования организационных и правовых условий для развития общественно-профессиональных организаций, в состав которых войдут представители профессиональных ассоциаций, образовательного сообщества и объединений работодателей. Одной из основных задач таких организаций должно стать формирование требований к уровню необходимой профессиональной квалификации, содержанию и технологиям обучения, а также к сфере компетенции работников, занятых в различных секторах общественного производства. Указанные общественно-профессиональные организации должны также обеспечить эффективный контроль качества обра-

зовательного процесса и соответствие подготовленных кадров динамичным запросам рынка труда.

Создание единой системы зачетных единиц (кредитов), обеспечивающей повсеместное признание образовательных результатов, переход к управлению образовательными программами, а также распространение модульного принципа построения программ позволят обеспечить возможность для каждого человека обучаться в разных образовательных учреждениях в рамках индивидуальной образовательной стратегии. Расширятся возможности выбора образовательных программ, образование и подготовка кадров приобретут целевой характер и станут более эффективными.

Общенациональная независимая система оценки качества образования должна стать неотъемлемой частью инфраструктуры непрерывного образования, позволяющей обеспечить единство образовательного пространства и повышение объективности процедур оценки достигнутого образовательного уровня за счет их отделения от процессов образования и подготовки. В эту систему должны войти некоммерческие организации, осуществляющие проведение экзаменов и сертификацию образовательного потенциала граждан. В перспективе такие структуры должны обеспечивать проведение экзаменов после основной и старшей школы, при поступлении на второй уровень высшего образования и других квалификационных испытаний.

В настоящее время для обеспечения развития системы непрерывного образования подготовлен законопроект о внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» в части, касающейся регламентации дополнительного профессионального образования.

Предметом законопроекта, который позволит заложить основу для дальнейшего развития системы непрерывного профессионального образования, является установление нового порядка регламентации деятельности организаций, реализующих дополнительные профессиональные программы. К ним относятся:

- расширение перечня организаций, реализующих дополнительные профессиональные программы;
- изменение порядка аттестации дополнительных профессиональных программ, создание предпосылок для общественно-

- профессиональной аттестации основных профессиональных программ;
- соответствующее изменение порядка государственной аккредитации организаций, реализующих дополнительные профессиональные программы.

2. Переход к двухуровневому высшему образованию

Важнейшим элементом комплексного преобразования сферы высшего образования является переход на двухуровневую систему (бакалавр–магистр), которая станет основой для формирования адекватной структуры квалификаций и специальностей в обществе.

Действующая в настоящее время в России система высшего профессионального образования состоит из одноуровневой подготовки дипломированных специалистов по специальностям или группам родственных специальностей ВПО (срок обучения – 5 и 5,5 года) и двухуровневой: с присвоением выпускнику степени «бакалавр» (срок обучения 4 года) и степени «магистр» после получения степени бакалавра или квалификации специалиста (срок обучения – 1–2 года). Если в 2000 г. выпуск бакалавров и магистров составил около 52,5 тыс. человек по всем формам обучения (47,5 тыс. – по дневной форме обучения), то в 2002 г. выпуск составил 59 тыс. человек (53 тыс. – по дневной форме обучения), причем за последние 6 лет выпуск обладателей этих степеней удвоился.

Вместе с тем в настоящее время обучение в магистратуре рассматривается преимущественно как искусственное увеличение сроков обучения по программам подготовки по специальности. В современных же условиях для повышения качества высшего образования бакалавриат и магистратура должны стать самостоятельными уровнями образования, выделение которых имеет определенные цели и задачи.

Образовательная задача первого уровня состоит в формировании базовых основ профессиональной культуры (коммуникативных навыков, навыков поиска и анализа информации, самообразования, навыков коллективной работы и т.п.). Степень бакалавра дает право на осуществление определенного уровня профессиональной деятельности, что одновременно отвечает задаче повышения социального капитала страны.

Обучение в магистратуре направлено на подготовку специалистов, способных к организации новых областей деятельности, к инженерии, исследованиям и управлению. Использование в образовательном процессе активных форм и современных технологий обучения (решение реальных научно-исследовательских и проектных задач, анализ конкретных ситуаций, моделирование реальных технологических или управленческих процессов на базе информационных систем) позволяет реализовать в магистратуре концепцию практически ориентированного образования, включая подготовку современного корпуса исследователей.

Нормативное закрепление двух уровней образования представляет возможность субъекту образовательного процесса осуществить осмысленный выбор своей образовательной и профессиональной стратегии.

Переход к двухуровневой системе высшего образования требует разработки принципиально новых стандартов образования.

В последние годы основной водораздел в анализе доступности высшего образования проходил по линии «бесплатное – платное». Между тем это разграничение скрывало до определенного момента более серьезный процесс, а именно формирование в России фактически трех систем высшего образования с разными функциями: массового (общего), профессионального, элитного. При этом данные системы пересекаются и взаимодействуют, и проводимая государством образовательная политика во многих случаях оказывается либо неэффективной, либо встречает серьезное общественное сопротивление. Готовящаяся в настоящее время очередная реформа среднего и высшего профессионального образования может перечеркнуть разработки предыдущего этапа модернизации образования из-за нежелания различать эти три подсистемы. Вместе с тем и идеология ГИФО формируется в рамках дихотомии «бесплатное – платное» или «бесплатное – с доплатой», что также мешает четкому пониманию существующих процессов.

То, что высшее образование становится массовым (общим), негативно воспринимается некоторыми экспертами, поскольку они считают, что Россия не готова к данному переходу, будучи бедной страной. В то же время уже практически не вызывает отторжения идея 12-летней школы (основной нерешенной проблемой в данном

случае остается призыв в армию юношей). Однако массовая высшая школа в настоящее время решает практически тот же круг образовательных и социальных задач, которыми обосновывают необходимость введения 12-летки. Между тем российская школа еще фактически не перешла к 11-летке, поэтому придется увеличивать срок обучения в школе не на один, а на два года. Естественно, что высшее образование более длительно. Если говорить о переходе к системе 4+2, т.е. к повсеместному введению бакалавриата и магистратуры, то в качестве массового высшего образования надо рассматривать бакалавриат.

Введение 12-летки решает проблему занятости учителей, которые были бы высвобождены из школ в силу демографического спада. В то же время отказ от массового высшего образования может привести к серьезным проблемам для преподавателей вузов. Кроме того, при сокращении приема в вузы может резко возрасти коррупция, которая и сейчас превышает все мыслимые пределы и которую, как считается, переход на систему ЕГЭ–ГИФО позволит несколько сократить.

Следует также отметить, что выдвигаемый в настоящее время принцип, согласно которому «бесплатное образование должно предоставляться самым талантливым и самым нуждающимся», плохо реализуем технически. В результате доступность даже не качественного, но социально значимого для населения высшего образования может резко сократиться. При этом такое решение прежде всего ударит по «низшему» среднему классу и, скорее всего, еще более сократит доступ к высшему образованию детей из села. Это приведет к усилению социальной напряженности, поскольку доступность образования до сих пор была амортизатором многих негативных процессов.

Массовое высшее образование компенсирует многие недостатки современной школы. Его наличие фактически делает излишней намечаемую профилизацию старшей школы. Именно профилизация, хотя и в несколько искаженных формах, осуществляется сейчас в рамках «общего» высшего образования. При этом примерно 20–25% студентов дается и профессиональное образование достаточно высокого качества, а еще 5–10% получают престижное образование. Оно в значительной мере является таковым, поскольку

его получение даже при не очень высоком качестве позволяет занять высокооплачиваемые по российским меркам рабочие места, а затем претендовать на дорогое профессиональное образование (МБА, Ph.D.). Более эффективным было бы не профилировать старшую школу, а давать профессиональные навыки (образование) после получения общего высшего образования. Это могло бы решить достаточно острые для современной России проблемы культуры и дисциплины труда, которые в настоящее время не обеспечивает подготовка подростка в учебных заведениях начального, среднего и даже высшего профессионального образования.

Основными элементами складывающейся новой системы профессионального образования все больше становятся программы профессиональной переподготовки, второго высшего образования (высшего образования по ускоренной программе), магистратуры, МБА, различных курсов. Все эти программы опираются на общее высшее образование, на те знания и навыки (прежде всего умение самостоятельно учиться и находить информацию), которые оно дает.

В высшем образовании до сих пор сохраняются рудименты прежней системы подготовки специалистов – это 20–25% высококачественного востребованного профессионального образования, что поддерживает в обществе в принципе устаревшие представления об эффективности ранее действовавшей модели высшего образования и одновременно о непродуктивности почти 60% нынешней системы. Следует отметить, что в России то образование, которое мы называли «профессиональным», все больше обрывает программы дополнительного платного образования, что делает его востребованным и конкурентоспособным. Важным моментом здесь является то, что востребованность рынком труда лиц, получивших данное образование, осуществляется по полученной в вузе специальности и позволяет достаточно быстро занимать хорошие позиции в отечественных фирмах или получать работу за рубежом¹⁹³.

¹⁹³ Этот момент далеко не всегда действует по отношению к образованию, которое в настоящее время в России рассматривается как элитное: позволяя занимать внутри страны престижные рабочие места, оно редко котируется за рубежом. Так, диплом МГЮА, крайне ценный в России, практически неконкурентоспособен за рубе-

Рассмотрим теперь, насколько в настоящее время посильно для бюджета массовое (общее) высшее образование.

Бюджетные расходы на 1 учащегося школы в 2002/2003 учебном году в среднем по стране достигли 10,5 тыс. руб. Следовательно, при переходе к 12-летке расходы на дополнительные 2 года обучения при численности обучаемых 1,3 млн человек составили бы 27,3 млрд руб.

Средние бюджетные расходы в расчете на 1 студента вуза составили в 2002/2003 учебном году 16,5 тыс. руб. При 4-летнем обучении на бюджетных местах 650 тыс. студентов (50% всего приема) совокупные затраты бюджета составили бы 42,9 млрд руб. С учетом того, что 30–35% студентов-бюджетников получают востребованное рынком труда профессиональное и/или престижное образование, получаем, что бюджетные расходы на массовое (общее) образование составляют 27,9–30,0 млрд руб.¹⁹⁴ Таким образом, дополнительные расходы бюджета на общее высшее образование по сравнению с переходом на 12-летку не должны были превысить в рассматриваемом примере 2,7 млрд руб. Из этого можно сделать вывод: в сложившейся ситуации массовое (общее) высшее образование экономически и социально более выгодно обществу, чем переход на 12-летку.

Если учесть коррективы, которые уже в ближайшее время может внести в образовательную политику и в экономические расчеты демографический спад, то общее высшее образование также экономически выгоднее 12-летки. Так, в 2009 г. выпуски из старшей школы сократятся на 1/3, т.е. с 1,3 млн до 870 тыс. человек. Если предположить, что бюджетное финансирование школьного образования будет расти темпами не ниже темпа роста ВВП, вся выгода от сокращения этих контингентов останется в данной сфере. Аналогичное предположение можно сделать и относительно бюджетных расходов на высшее образование, хотя в последние годы они росли более высокими темпами.

жом. Аналогичная ситуация характерна для дипломов многих известных российских экономических вузов.

¹⁹⁴ 27,9 млрд руб. в том случае, если профессиональное и элитное образование составляют 35%, и 30,0 млрд руб. – если 30%.

При сделанных предположениях легко показать, что если доля студентов, получающих профессиональное и престижное образование, остается на уровне 30–35% и численность бюджетных студентов в бакалавриате составляет 50–60%¹⁹⁵, то общее высшее образование снова оказывается экономически выгоднее перехода на 12-летку.

При переходе на систему ЕГЭ–ГИФО общий объем бюджетного финансирования остается таким же, как и в случае, когда 50–60% студентов учатся на бюджетной основе, а остальные платят за свое обучение.

Возможен и вариант, когда высшее образование остается бесплатным только для самых талантливых и самых нуждающихся студентов (эта стратегия сейчас активно обсуждается). В этом варианте также предполагается, что государство за бюджетные средства обучает военных-контрактников, у которых закончился срок контракта.

При сохранении массового высшего образования с приданием ему характера общего высшего образования общество получит ощутимый социальный выигрыш, не увеличивая экономических затрат сверх того, что требует введение 12-летки и профилированного обучения в старшей школе. Вместе с тем в этом случае речь будет идти о 4, а не о 2 годах профилированного образования, что немаловажно. Соответственно, при выборе этой стратегии вопрос надо ставить в следующей плоскости: как повысить эффективность общего высшего образования и что понимать под его эффективностью? Очевидно, необходимы изменение требований, предъявляемых в настоящее время к выпускникам вузов, иной подход к вопросу о социальных ожиданиях от высшей школы, изменение политики в отношении НПО и СПО.

При переходе на ГИФО общий объем бюджетных расходов на высшее образование сохранится прежним, отличие будет состоять в том, что эти средства будут дифференцированно распределены между выпускниками школ (студентами). Соответственно, бюд-

¹⁹⁵ При сохранении законодательной нормы, согласно которой 170 человек на 10 000 человек населения должны учиться в государственных вузах на бюджетной основе, приема в вузы 50–55% из выпуска в 870 тыс. человек за бюджетные средства хватает для выполнения указанных требований.

жетные средства распределяются между вузами несколько иначе, чем это происходит в действующей модели: возрастет приток бюджетных средств в профессиональную и престижную часть системы образования и сократится их поступление в слабые вузы. Это означает, что сократятся и расходы государства на общее высшее образование, т.е. стратегия перехода к массовому высшему образованию окажется еще более выгодной по сравнению с переходом к 12-летке и профильному обучению в старшей школе.

Но совершенно недопустимо одновременно переходить к 12-летке с профильным обучением и сохранять массовое высшее образование. Такая политика повлекла бы удвоение расходов на решение по сути одной и той же задачи без получения дополнительного эффекта.

Если признать, что происходит переход к общему высшему образованию, то совершенно иначе встает проблема его платности и бесплатности и вслед за этим проблема платности и бесплатности профессионального высшего образования. В принципе, уже в настоящее время состоялся частичный переход к платному профессиональному высшему образованию за счет формирования сектора платного второго (ускоренного) образования и программ МВА, а во многих случаях – и полностью платной магистратуры.

В то же время возникает вопрос: почему общее высшее образование для одних платно, а для других бесплатно? В этом контексте совершенно по-иному видится переход на ГИФО. По результатам ЕГЭ (результатам обучения в школе) определяется, для кого это общее высшее образование будет полностью бесплатным, а кому в силу недостаточности полученных в школе знаний за него придется доплатить. Если подходить к проблеме ГИФО с этих позиций, то совершенно иначе надо подходить и к вопросу о получении профессионального и престижного образования. Именно эти виды образования должны стать полностью платными, поскольку такое образование обеспечивает быстрый доступ к профессиональной карьере. На этом сегменте образовательного рынка можно говорить об обучении за государственный счет только самых талантливых студентов – победителей крупных (международных или все-российских) олимпиад, но никак не региональных, как это сейчас предлагается. Кроме того, в их число могут войти выпускники

школ, сдавшие ЕГЭ на 100 баллов по определенному предмету (по расчетам, таких будет примерно 1–4 человека на 1000 сдающих ЕГЭ). Общую численность самых талантливых студентов можно оценить в 8–10 тыс. человек (примерно 1–0,8% выпуска из школ). Они смогут поступить в самые престижные или профессионально востребованные вузы. Остальные же граждане в эти же вузы или на те же факультеты смогут поступить с доплатой, причем значительной, даже при самой высокой категории ГИФО.

Также представляется целесообразным, чтобы ГИФО выдавалось сроком не более чем на 4 года, т.е. на бакалаврскую подготовку. После этого выпускник бакалаврской программы может какое-то время работать, а затем вернуться в вуз и на платной основе получить за 1 или 2 года конкретную профессиональную квалификацию.

Что касается самых нуждающихся или детей из отдаленных регионов, то для них должен быть обеспечен облегченный доступ к массовому (общему) высшему образованию. После окончания бакалавриата они могут идти работать, а затем получать образовательный кредит на завершение учебы в вузе (условия получения этого кредита будут зависеть в том числе от их заработной платы) или грант, если они проявили хорошие способности в процессе учебы в бакалавриате или работы. Оплатить 1–2 года профессиональной учебы, будучи уже достаточно взрослым и имея опыт практической работы, значительно легче, чем сразу после школы, а важный жизненный выбор будет осуществляться более осмысленно: на основе опыта как учебы, так и работы.

Именно на профессиональный уровень высшего образования должен распространяться госзаказ, должны заключаться контракты на профессиональную подготовку и ее оплату государством или работодателем, поскольку именно на данном уровне и государство, и лицо, желающее получить конкретную специальность, уже могут оценивать как взаимные возможности, так и способность выполнить взятые на себя обязательства. Пока же разработанные предложения по модернизации образования – как общего (ЕГЭ, 12-летка, профильное обучение в старшей школе), так и профессионального – направлены на улучшение сложившейся, принципиально устаревшей модели, не отвечающей ни потребностям рынка

труда, ни представлениям работодателей о необходимом уровне профессионального образования.

Уже сложившееся общее высшее образование ценится работодателем, поскольку позволяет быстрее и эффективнее вырабатывать профессиональные навыки (коммуникативные навыки, исполнительская культура, дисциплина труда, умение ориентироваться в реальной профессиональной ситуации). Население также вполне адекватно реагирует на изменение статуса высшего образования – родители все больше ориентируются на то, что ребенок должен получить два высших образования, чтобы быть успешным (устойчивым) в новой жизненной ситуации. Соответственно, в зависимости от дохода семьи и ее социального положения выстраиваются достаточно длинные образовательные стратегии, в которые входят и начальное, и среднее профессиональное образование (для определенных типов семей), и несколько типов высшего и послевузовского образования.

В целом формальная система профессионального образования все больше приобретает модульную структуру (временная длительность обучающего модуля, как правило, составляет 2 года). С утверждением в общественном сознании новой модели высшего образования (общее высшее и профессиональное образование (не обязательно высшее)) можно ставить вопрос об эффективности различных стратегий «добирания модулей» во времени. В принципе, возможна модель: 4 года – общее высшее образование, 1–2 года – работа, 1–2 года – первая ступень профессионального образования, 2–3 года – работа, 1–2 года – вторая ступень профессионального образования, 2–3 года – работа, 2–3 года – профессиональное образование повышенного типа, а затем работа и повышение квалификации или профессиональная переподготовка. Эта цепочка может быть прервана в любом звене или несколько переформатирована в зависимости от конкретных условий жизни и профессиональной деятельности. Предложенная модель достаточно хорошо отвечает логике непрерывного образования.

Следует отметить, что переход к массовому образованию на первых порах приводит к снижению качества по сравнению со временем расцвета предшествующей (не массовой) модели. Это явление отмечалось и когда начальное общее образование стало

всеобщим, и когда практически всеобщей стала средняя школа. Теперь аналогичная картина наблюдается в сфере высшего образования, при этом данное явление характерно не только для России, но и для всех стран, переживающих переход к массовому высшему образованию. Американцы сформулировали это как принцип развития системы образования: «качественное образование для немногих – образование более низкого качества для всех – качественное образование для многих – качественное образование для всех». В России переход к массовому высшему образованию совпал с резким снижением бюджетного финансирования, поэтому снижение качества связывается прежде всего с нехваткой средств, а не со сменой модели высшего образования, что сильно затрудняет обсуждение в обществе стратегии развития высшей школы в ближайшей перспективе.

При смене модели не только высшего, но и всего профессионального образования особый вопрос возникает для подростков, которые не могут в силу различных причин освоить курс полной средней школы и в настоящее время идут в ПТУ. Представляется, что в ПТУ должна даваться рабочая профессия или профессия, востребованная сферой услуг, но упор должен делаться на технологическую культуру, четкое следование инструкциям, исполнительскую дисциплину, технику безопасности и т.п. В настоящее время этим элементам образования уделяется мало внимания, поэтому в России крайне тяжело прививаются новейшие технологии производства. Технологическая и управленческая культуры – крайне важные элементы инвестиционного климата, и они формально или неформально учитываются при принятии решений о вложении средств наряду с политической стабильностью или темпами экономического роста страны.

Несмотря на социальную и экономическую невыгодность, в настоящее время будет очень трудно остановить переход на 12-летку и профильное образование в старшей школе. Между тем этот переход может затянуть отказ от старой модели профессионального образования и его смену на более современную, социально и экономически востребованную модель профессионального, в том числе высшего, образования.

Рассмотрим теперь вариант, когда высшее образование бесплатно будут получать только самые талантливые и самые нуждающиеся. Для этой категории студентов (численность которых, как уже отмечалось, можно оценить в 8–10 тыс. человек) государство полностью покрывает затраты на обучение в вузе. Эта мера рассматривается как борьба за качественное высшее образование и как средство повышения эффективности всей образовательной сферы. Одновременно допускается введение ГИФО, понимаемого только как нормативно-подушевое финансирование высшего образования, которое используется исключительно в качестве способа распределения средств между вузами, а не средства дифференциации бюджетных расходов и затрат населения на высшее образование в зависимости от результатов ЕГЭ. При такой постановке вопроса на первый план выходит проблема, сколько государство должно платить вузу за обучение студента. В настоящее время ректоры сильных (престижных, профессиональных) вузов сходятся во мнении, что минимальные затраты на подготовку у них студента составляют примерно 90–100 тыс. руб. в год, причем эта оценка дается для гуманитарных и экономических специальностей подготовки. Для технических специальностей эти затраты должны быть выше – 120–150 тыс. руб. в год. Для удобства расчетов, которые носят исключительно иллюстративный характер, остановимся на средних значениях: 105–125 тыс. руб. в год.

В условиях 2003 г. при переходе на такой принцип финансирования высшего образования на бюджетной основе могло бы учиться 85–100 тыс. человек (из 1,3 млн человек), т.е. 6,5–8% общей численности приема, или 13–16% нынешнего бюджетного приема.

По данным мониторинга экономики образования, проведенного ГУ–ВШЭ, на преодоление барьера «школа–вуз» в настоящее время семьи тратят примерно 27 млрд руб. На обучение платных студентов на 1-м курсе вуза семьи расходуют около 12,7 млрд руб. в год. Предположим, что при переходе на систему ЕГЭ в полном объеме 40% той суммы, которая в настоящее время тратится на репетиторов и взятки, будет тратиться на те же цели, но уже на уровне сдачи ЕГЭ, а 60% от нее пойдет на оплату обучения. Тогда суммарный платежеспособный спрос на услуги высшего образования составит 28,9 млрд руб. в год.

Как уже говорилось, численность самых талантливых при поступлении в вузы составляет 8–10 тыс. человек. К ней можно добавить тех, кто сдаст ЕГЭ на «отлично», т.е. получит приведенную сумму баллов от 80 до 100 баллов. По данным сдачи ЕГЭ в 2002–2003 гг., таких должно быть около 2–2,5%. Часть из них мы уже включили в число самых талантливых, т.е. фактически численность этой группы может максимально составить примерно 35 тыс. человек. Остальные 50–65 тыс. человек – это особо нуждающиеся (как их отбирать – самостоятельная и достаточно сложная проблема) и военные, отслужившие по контракту и уволенные в запас. Предположим, что 20–25 тыс. человек поедут учиться в Москву и Санкт-Петербург, а остальные будут поступать в провинциальные вузы.

Тогда в провинции будут учиться 10–15 тыс. человек самых талантливых и 50–65 тыс. человек особо нуждающихся. За них бюджет предполагает платить 105–125 тыс. руб. В настоящее время провинциальные вузы в среднем учат за 15 тыс. руб. Это означает, что при обучении 80 тыс. человек вузы получают эквивалент той суммы, которую они получают сейчас за 560–833 тыс. человек.

Имеющегося платежеспособного спроса при цене обучения в 105–125 тыс. руб. хватит еще на 230–275 тыс. человек.

На Москву и Санкт-Петербург сегодня приходится 1/4 контингента, по крайней мере, дневной формы обучения, а следовательно, и 25% всего приема «дневников», т.е. 175 тыс. человек. Это означает, что на обучение на платной основе в Москве и Санкт-Петербурге смогут поступать еще около 150 тыс. человек. Соответственно на провинцию останется еще 80–125 тыс. человек, которые эквивалентны нынешним 600–875 тыс. человек. Таким образом, совокупный объем средств, которые получают провинциальные вузы, превысит тот, который они сейчас получают. Другое дело, как распределится этот спрос по регионам, поскольку физически прием максимум в 205 тыс. человек должен будет заместить нынешние 975 тыс. человек.

Следует отметить также, что при данной политике в тяжелом положении окажутся столичные вузы. Ведущие вузы будут находиться на границе окупаемости обучения, а более слабые, если не смогут снизить цены (сейчас коммерческие студенты не могут пла-

тить меньше, чем платит бюджет), вынуждены будут резко сократить прием.

Весьма вероятным оказывается сценарий, по которому бюджетный прием сконцентрируется в небольшом числе ведущих вузов, а платежеспособный спрос в 28,9 млрд руб. будет распределен по остальным вузам, которые установят совершенно другие цены обучения. При средней цене обучения 24 тыс. руб. мы получим численность приема в вузы на платной основе в 1,2 млн человек. Соответственно, общий прием опять (с учетом бюджетников) составит 1,3 млн человек. Таким образом, система, скорее всего, подстроится под предлагаемые изменения и сохранит массовое высшее образование, но с большими социальными напряжениями. При этом бюджет будет еще платить за 12-летку и профильное образование. Представляется, что рассмотренный выше вариант перехода на систему ЕГЭ–ГИФО при одновременном отказе от 12-летки и профильного обучения более эффективен.

Для ситуации 2009 г. можно провести аналогичный расчет, который показывает, что при переходе к обучению за бюджетные средства только самых талантливых и самых нуждающихся студентов высшая школа либо резко сжимается с трудно прогнозируемыми последствиями для многих регионов и системы образования в целом, либо сохраняет массовое (общее) высшее образование, выделяя из него небольшую бюджетную часть профессионального и престижного образования (7–9%). Однако в этом варианте существенно меняется принцип: бюджет теперь платит за профессиональное и престижное образование¹⁹⁶, а значительная часть населения – за общее высшее образование. При этом неясно, кто – население или государство – будет платить за дальнейшую профессионализацию 90% молодежи. Данный путь представляется логичным, но неэффективным.

Средства на 12-летку – это средства региональных и местных бюджетов. Поэтому может создаться впечатление, что их не надо

¹⁹⁶ В варианте перехода на ЕГЭ–ГИФО государство также платит за профессиональное и престижное образование 8–10 тыс. человек, которые представляют собой действительно крайне талантливые исключения. Кроме того, для этой молодежи можно найти и другую негосударственную – грантовую – форму оплаты их обучения. Это суммы, которые, в принципе, могут «потянуть» благотворительные фонды. Правда, эти фонды еще предстоит создать.

так уж особо экономить и сопоставлять с расходами на высшее образование федерального бюджета, ведь это разные карманы. Но, на наш взгляд, для этих денег есть более эффективное применение. Во-первых, они могут быть использованы на повышение расходов на образование в других классах школы (на повышение подушевого норматива в 1–10-х классах). Во-вторых, именно эти средства регионы могли бы использовать как для поддержки детей из малообеспеченных семей, попавших в число самых талантливых (оплата общежитий, выплата дополнительных стипендий), так и для обеспечения особо нуждающимся детям доступа к общему высшему образованию внутри региона (доплаты к федеральному ГИФО и т.п.). Кроме того, эти средства могут быть использованы для модернизации учебных заведений системы НПО, которые предполагается передать на региональный уровень.

3. Задачи реформирования системы начального и среднего профессионального образования

В настоящее время формально различные типы учреждений НПО и СПО зачастую реализуют одинаковый набор образовательных программ, в результате чего размывается структура профессионального образования. Вследствие утраты связи с работодателями и старения материально-технической базы учреждений они не способны обеспечить подготовку кадров необходимой квалификации для современной экономики и социальной сферы. Кроме того, система НПО обременена социальными обязательствами. В учреждениях этого уровня концентрируется значительная часть проблемной молодежи, в силу чего решение социальных задач нередко доминирует над задачей подготовки кадров высокой квалификации. Большинство работодателей отмечает резкий дефицит кадров по рабочим профессиям, при этом от 15 до 30% выпускников профессиональных училищ не находят работы по профилю подготовки.

Для обеспечения современного качества подготовки кадров в системе профессионального образования необходимо:

- обеспечить условия для взаимодействия предприятий и образовательных учреждений в области организации и управления учебным процессом, построенным на современной технологической базе. Необходимо сформировать механизмы финансо-

во-экономического стимулирования процессов осуществления работодателями инвестиций, направленных на обеспечение подобной интеграции;

- нормативно разграничить задачи социальной поддержки обучающихся, предоставления общего образования и организации профессиональной подготовки;
- создать организационные и правовые условия для включения образовательных программ данного уровня в систему непрерывного профессионального образования.

4. Обеспечение инновационного характера сферы образования

В соответствии с требованиями «экономики знаний» необходимо создать условия для формирования национальной инновационной системы, способной обеспечить интеграцию сферы образования, науки и экономики. Необходимо преодолеть постоянное отставание системы образования от тех знаний и технологий, на которых строится современное общество.

В настоящее время наиболее успешными в плане обеспечения инновационного характера развития образовательной деятельности становятся такие высшие учебные заведения, в которых одновременно реализуются следующие три типа процессов:

- разработка проектов, связанных с развитием различных технологий, предприятий, секторов и отраслей экономики;
- проведение исследований как фундаментального, так и прикладного характера;
- разработка образовательных технологий, обеспечивающих интеграцию проектных и исследовательских задач в учебный процесс.

Приоритетными задачами обеспечения инновационного характера развития образования становятся создание и поддержка образовательных программ, включающих все указанные выше характеристики.

На всех уровнях образования инновационный характер образования должен обеспечиваться внедрением новых образовательных технологий, развитием интерактивных форм обучения, широким использованием проектных методов, тренажеров, позволяющих

имитировать реальные ситуации, современных обучающих программ.

Общей для всей системы профессионального образования задачей в рамках комплекса мероприятий по повышению качества должны стать разработка с участием работодателей и общественности и внедрение современных методов рейтингования образовательных учреждений профессионального образования.

Необходимость обеспечения, в том числе и за счет финансовых механизмов, интеграции науки и образования, задача повышения эффективности использования ресурсов в интегрированной научно-образовательной сфере требуют корректировки принципов финансирования научных исследований в высшей школе. В частности, следует обеспечить перераспределение средств в пользу финансирования научных исследований на грантовой основе, развивать контрактные методы финансирования НИР с предоставлением права участия в конкурсах научным и образовательным организациям независимо от их ведомственной принадлежности.

5.2.4. Создание равных стартовых возможностей получения общего образования

Необходимость выравнивания стартовых возможностей детей из разных социальных слоев населения требует введения обязательного дошкольного образования, создания условий для обеспечения доступности дополнительного образования детей, ориентированного на формирование успешности ребенка, развитие его возможностей и способностей. Интеграция в систему дополнительного образования детей и обязательного дошкольного образования позволит значительно повысить социальный и культурный потенциал детей, у которых по разным причинам нет условий для нормального развития в семье.

В результате осуществления указанных мероприятий структура общего образования должна принять следующий вид:

- 1) дошкольное образование (1–2 года), в основе которого лежат игровые формы и методы обучения;
- 2) начальная школа (4 года);
- 3) основная школа (4–5 лет);

4) дополнительное образование детей (весь период обучения в общеобразовательной школе).

Чтобы расширить возможности выбора учащимися индивидуальных образовательных стратегий, необходимо снизить учебную нагрузку, увеличив при этом уровень оплаты педагогического часа учителя (за счет уменьшения нормы часов на ставку заработной платы). Индивидуализация занятий учащихся и расширение для них возможностей выбора изучаемых предметов должна финансироваться из дополнительных источников – как бюджетных, так и внебюджетных. Отдельным направлением в структуре преобразований должен стать комплекс мер, обеспечивающих заполнение высвобожденного времени при сокращении учебной нагрузки для учащихся малокомплектных сельских школ, специализированных образовательных учреждений и др.

5.2.5. Модернизация финансово-экономических механизмов в сфере образования

В основу финансирования системы образования должен быть положен принцип управления результатами. Каждая финансируемая за счет бюджетных средств программа развития образовательной деятельности должна содержать четкий перечень индикаторов результативности, что позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Сложность системы, ее многофункциональный, многоцелевой характер обуславливают необходимость использования различных финансовых инструментов, применяемых в единой системе и в оптимальном сочетании. Среди этих инструментов следует выделить нормативно-подушное финансирование, позволяющее обеспечить прозрачность распределения бюджетных средств, привязать объем финансирования непосредственно к потребителю образовательной услуги по принципу «деньги следуют за учащимся».

В настоящее время в системе общего образования нормативно-подушное финансирование отрабатывается только в нескольких субъектах РФ (Самарская область, Чувашская Республика, Ярославская область и др.). В 6 вузах 3 субъектов РФ с 2002 г. проводится эксперимент по финансированию высшего профессионального образования на основе ГИФО. С 2003 г. 18 вузов из дру-

гих субъектов Федерации участвуют в данном эксперименте в имитационном режиме путем предоставления информации для оценки последствий перехода на новый механизм бюджетного финансирования для их финансового состояния.

Проблемы перехода на нормативно-подушевое финансирование во многом связаны с отсутствием необходимой законодательной базы, методик расчета нормативов по уровням образования, типам и видам образовательных учреждений. Решению данных вопросов должны способствовать разработка соответствующих нормативных правовых актов и их принятие, а также реформа бюджетного сектора.

1. Финансирование образовательных учреждений общего образования

В системе общего образования должен быть обеспечен последовательный переход на нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений.

В общеобразовательных учреждениях реализация образовательных программ финансируется субъектом Федерации в виде субвенций муниципальным бюджетам, содержание материальной базы – их собственником – муниципалитетом.

Для дошкольных учреждений финансирование образовательных программ осуществляется субъектом Федерации путем предоставления субвенций муниципальным бюджетам или самим муниципалитетом, социальные услуги – частично родителями в зависимости от дохода семьи и за счет социальных программ муниципалитета.

Программы дополнительного образования детей софинансируются муниципалитетами и субъектом Федерации путем выделения субвенций муниципальным бюджетам или финансируются муниципалитетом совместно с родителями.

2. Финансирование среднего и начального профессионального образования

При передаче государственных образовательных учреждений НПО и СПО на региональный уровень основным инструментом обеспечения конституционного права граждан на получение профессионального образования соответствующего уровня должно стать выделение субвенций бюджетам субъектов Российской Фе-

дерации, а также создание правовых условий для сохранения контроля Российской Федерации за использованием имущества указанных образовательных организаций.

Необходимо обеспечить переход на финансирование учреждений НПО и СПО на основе нормативов бюджетного финансирования, дифференцированных в соответствии с профилем профессиональной подготовки.

Для повышения технической оснащенности образовательных учреждений НПО и СПО, развития их материальной базы необходимо обеспечить их финансирование на основе среднесрочных целевых программ, предполагающих участие в этих программах как Российской Федерации, так и ее субъектов. Должны быть созданы правовые условия привлечения работодателей к участию в финансировании образовательных учреждений НПО и СПО, в том числе на основе развития договорных отношений между учебными заведениями и работодателями по организации и финансированию производственных практик.

3. Механизмы финансирования высшего профессионального образования при переходе к двухуровневому высшему образованию

При переходе на двухуровневую систему высшего профессионального образования в бакалавриате в рамках применения нормативно-подушевого механизма бюджетного финансирования целесообразна следующая дифференциация норматива бюджетного финансирования:

- по результатам ЕГЭ, международных, всероссийских, региональных олимпиад и конкурсов;
- по направлениям подготовки;
- с учетом региональной специфики.

На уровне магистратуры дифференциация бюджетного норматива финансирования должна производиться только по направлениям подготовки, поскольку объективно затраты на обучение различны для, например, экономиста, химика или физика-атомщика, а также с учетом региональных особенностей (климатических условий, установленных коэффициентов заработной платы и т.п.).

По уровням высшего образования должно различаться и применение других инструментов финансирования. Так, использова-

ние образовательного кредита должно получить большее распространение в магистратуре. Развитие образовательного кредитования позволит поднять цены на обучение в магистратуре существенно выше, чем в бакалавриате, что приведет к повышению качества подготовки. По расчетам, бюджетное обеспечение обучения в магистратуре может составить по паритету покупательной способности 7,5–10 тыс. долл. в год. Это может стать ориентиром для вуза при установлении цены обучения для тех магистров, кто будет учиться на платной основе, а следовательно, и величины кредита, выдаваемого на образовательные цели. В бакалавриате более широко может применяться такой механизм, как финансирование подготовки кадров для государственных и муниципальных нужд на основе субвенций и субсидий.

С целью обеспечения доступности высшего профессионального образования для отдельных категорий граждан (граждане, отслужившие в Вооруженных Силах России по контракту, инвалиды, другие категории граждан, имеющие установленные законом льготы при поступлении в вузы) предполагается установление повышенных нормативов финансирования. При этом целесообразны сокращение числа льготных категорий, повышение обоснованности в предоставлении льгот. Кроме того, для граждан, отслуживших в Вооруженных силах России по контракту, необходимо обеспечить финансирование прохождения программ довузовской подготовки за счет бюджетных средств.

Переход в новые организационно-правовые формы, о котором шла речь ранее, осуществим только при внедрении новых механизмов финансирования вузов. Здесь возможны следующие формы бюджетного финансирования:

- государственное задание на подготовку кадров, распределяемое по нормативно-подушевому принципу;
- финансирование вуза на основе ГИФО;
- введение механизма государственных (возвратных) субсидий (ГВС) при подготовке специалистов для государственных и муниципальных нужд;
- финансирование среднесрочных программ развития вуза.

Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО)

Переход на систему ГИФО ставит финансирование вуза в зависимость от числа обучаемых в нем студентов и от результатов сдачи ими Единого государственного экзамена (ЕГЭ). Следует отметить, что если дифференциация норматива бюджетного финансирования по фондоемкости образовательной программы или по региональному признаку рассматривается как техническая мера и не вызывает особых возражений (в том случае, если принимается модель нормативно-подушевого финансирования в целом), то его дифференциация по результатам ЕГЭ вызывает серьезные возражения оппонентов.

Основными причинами рассмотрения ГИФО как механизма бюджетного финансирования, помимо повышенного внимания к нему профессионального сообщества, являются следующие:

- в отличие от других моделей нормативно-подушевого финансирования вузов, модель ГИФО не только разработана теоретически, но и проходит экспериментальную апробацию в течение 3 лет, что позволяет выявить, как вузы реагируют на изменение условий бюджетного финансирования в реальном режиме принятия решений (функционирования);
- модель ГИФО тесно связана с моделью ЕГЭ, а следовательно, все проблемы введения Единого государственного экзамена в той или иной мере переносятся на механизм ГИФО.

С нашей точки зрения, рассматривать процессы повышения эффективности бюджетного финансирования в отрыве от оценки эффективности использования совокупных ресурсов вуза (бюджетных и внебюджетных) вряд ли правомерно. При этом также следует учитывать платежеспособный спрос населения на высшее образование в региональном разрезе. В условиях низкой мобильности молодежи и высокой социальной ценности получения высшего образования перераспределение бюджетных средств в пользу более сильных вузов или образовательных программ (специальностей) может привести к тому, что возрастет стоимость обучения в вузах, не пользующихся повышенным спросом, но играющих важную социальную роль в данном регионе, или на непрестижных образовательных программах.

В целом, поскольку в 2003 г. объем бюджетного финансирования вузов – участников эксперимента по ГИФО по сравнению с традиционным порядком распределения бюджетных средств вырос на 7,8% при том, что стоимость обучения в них выросла на 45%, говорить о росте эффективности использования совокупных ресурсов вузов пока рано.

Государственные возвратные субсидии на получение высшего образования

В качестве еще одного механизма повышения эффективности бюджетных расходов на высшее образование предлагается использование государственных возвратных субсидий (ГВС). Предполагается, что подготовка кадров по специальностям, которые нужны для нормального функционирования общества (учителя, врачи и т.п.), но не пользуются спросом у населения, будет осуществляться полностью или частично на основе выделения государственных субсидий лицам, которые после окончания обучения пойдут работать по полученной специальности. Если эти лица по окончании вуза не захотят работать по указанным социально значимым специальностям, они должны будут вернуть средства, израсходованные государством на их обучение. Фактически это есть перевод действующего ныне целевого приема на систему, схожую с кредитной, где кредитором выступает бюджет (государство).

Механизм государственных возвратных субсидий (ГВС) предлагается также для обеспечения доступа к высшему образованию детей из малообеспеченных семей и/или отдаленных территорий, выпускников сельской школы. Если они не проходят по конкурсу на бюджетные места, то для получения ГВС, т.е. фактически права учиться в вузе за государственный счет, подписывают контракт о работе после окончания вуза по распределению на непрестижных, плохо оплачиваемых рабочих местах. В противном случае они возвращают государству затраты на их обучение. Это, с одной стороны, решает проблему заполнения указанных рабочих мест, а с другой – обеспечивает возмещение части понесенного государством ущерба, если соответствующее рабочее место не заполняется.

Однако здесь возникает ряд вопросов, связанных с эффективностью бюджетных расходов и теми задачами, решение которых данные расходы обеспечивают.

Прежде всего, теряет смысл собственно бюджетный прием на указанные специальности. Если лица, прошедшие по конкурсу и обучающиеся на бюджетных местах, не собираются работать в бюджетном секторе, непонятно, для чего они учатся в данном вузе. Или они получают просто какое-то высшее образование, поскольку не попали в другое высшее учебное заведение, или осваивают знания по определенному предмету, но в таком случае неясно, почему эти знания или просто высшее образование должны получаться на бюджетной основе, а за тех, кто будет работать в бюджетном секторе, государство должно дополнительно платить по ГВС. Если же на бюджетной основе учатся те, кто будет работать, например, учителем в городской школе, а на основе ГВС – те, кто будет работать в сельской школе или в отдаленных районах, то так и неясно, почему ГВС должны стать дополнением к бюджетному приему, почему одни бюджетные средства должны выделяться на обучение студента с обременением, а другие без такового, и за что в таком случае платит бюджет. Соответственно, в педагогических, медицинских или сельскохозяйственных вузах бюджетный прием должен быть сокращен (возможно, до уровня приема по ГВС) и переведен на принципиально иную основу.

Но тогда теряет смысл и весь остальной бюджетный прием, поскольку получение за государственный счет престижной и хорошо оплачиваемой по окончании вуза специальности не оговаривается никакими условиями и обязательствами в противовес получению непрестижной и неденежной специальности за тот же государственный счет.

ГВС можно было бы выплачивать, напротив, для увеличения доступа детей из малообеспеченных семей к престижному образованию. В этом случае ГВС играла бы роль «социального лифта». Но тогда абсурдным становится требование отработки по распределению.

Вопросы к ГВС можно множить. Этот механизм был предложен, исходя из похожей модели, действующей в Китае. Однако в Китае преимущественно платное высшее образование. На основе ГВС обучаются лишь те, кто не может платить, поэтому вместо платы за обучение берет на себя обязательство отработать по распределению.

В условиях смешанной модели – бюджетного и платного приема – ГВС не столько решает задачу повышения эффективности бюджетных расходов, сколько ставит под сомнение сам принцип приема на бюджетные места, помимо ГВС. Кроме того, следует учитывать, что введение ГВС сокращает бюджетное финансирование вузов на основе других финансовых инструментов – например, снижает значение норматива бюджетного финансирования или урезает программы, направленные на развитие материально-технической базы высших учебных заведений, снижает финансовое наполнение различных категорий ГИФО и т.п.

Представляется, что в предлагаемом виде система ГВС не решает ключевых задач повышения эффективности использования бюджетных средств.

5.2.6. Выводы

В настоящее время идет разработка новой модели системы образования в России, которая предполагает реформирование всех уровней образования. Это обусловлено рядом факторов: общей реформой бюджетной сети, демографическим кризисом, быстрым увеличением численности студентов в высшей школе, ростом доли студентов, обучающихся на платной основе.

В общем образовании планируется переход к 12-летнему обучению, которое в старших классах должно быть профильным. На наш взгляд, при фактически массовом характере высшего образования эта мера неэффективна, так как бакалавриат, по сути, выполняет те же функции, которые предполагается возложить на профильную школу. Во всяком случае, недопустимо одновременно переходить к 12-летней школе с профильным обучением и сохранять массовое высшее образование, поскольку это привело бы к удвоению расходов на решение одной и той же задачи без получения дополнительного эффекта.

Отдельной задачей в общем образовании является выравнивание стартовых возможностей детей из разных социальных слоев населения. Ее решение требует введения обязательного предшкольного образования, создания условий для обеспечения доступности дополнительного образования детей, ориентированного

на формирование успешности ребенка, развитие его возможностей и способностей.

В сфере высшего образования должен быть осуществлен переход на двухуровневую модель высшего образования – бакалавриат и магистратуру. Нормативное закрепление двух уровней образования позволит частично оптимизировать издержки на подготовку специалистов в высшей школе, а также сгладить барьер, существующий в настоящее время между платным и бюджетным образованием. При этом образовательная задача бакалавриата состоит в формировании базовых основ профессиональной культуры (коммуникативные навыки, навыки поиска и анализа информации, самообразование, навыки коллективной работы и т.п.), это высшее образование должно быть массовым и финансироваться по системе ГИФО. Обучение в магистратуре направлено на подготовку специалистов, способных к организации новых областей деятельности, к инженерии, исследованиям и управлению. Этот вид образования должен быть преимущественно платным, поскольку оно обеспечивает быстрый доступ к профессиональной карьере. Обучение в магистратуре за государственный счет возможно только для самых талантливых студентов.

Реформа высшей школы должна осуществляться в увязке с формированием системы непрерывного профессионального образования, которое позволит обеспечить соответствие системы образования динамично изменяющимся потребностям личности, общества, экономики, создаст возможность для выравнивания доступа к качественному образованию на всех уровнях образовательной системы. Создание системы непрерывного образования требует:

- ввести унифицированную систему образовательных программ, позволяющую повысить степень самостоятельности учащихся в моделировании своего образования, в том числе путем перевода из одного учебного заведения в другое;
- изменить систему аттестации и аккредитации вузов за счет предоставления более широких прав объединениям работодателей, общественно-профессиональным организациям и образовательному сообществу;

- создать инфраструктуру доступа к непрерывному профессиональному образованию в течение всего периода профессиональной деятельности гражданина, в том числе за счет развития программ профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации, построенных на принципах модульной организации;
- стимулировать развитие общественно-профессиональных организаций, деятельность которых направлена на формирование адекватных запросам рынка труда квалификационных требований к уровню подготовки специалистов, поиск и отбор современных образовательных технологий, а также оценку (аттестацию и аккредитацию) качества образовательных программ;
- сформировать единую систему зачетных единиц;
- создать общенациональную систему оценки качества образования.

Основным инструментом повышения инвестиционной привлекательности сферы образования является создание условий для роста экономической самостоятельности образовательных учреждений и повышения их ответственности за конечные результаты деятельности путем увеличения разнообразия их организационно-правовых форм. Кроме того, планируемые изменения в организационно-правовых формах и способах бюджетного финансирования будут способствовать сглаживанию разницы между государственными и негосударственными вузами. Можно предположить, что в ходе реформы сравнительно небольшая часть вузов сохранит форму бюджетного учреждения, а основная их часть примет форму автономного учреждения (АУ). Вузы, имеющие наиболее высокий процент внебюджетных доходов, вероятно, будут преобразованы в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (ГМАНО).

Основными направлениями оптимизации бюджетной сети в системе образования являются:

- реструктуризация сети городских и сельских школ с учетом необходимости закрытия малокомплектных образовательных учреждений;

- передача учебных заведений начального и среднего профессионального образования (НПО и СПО) на региональный уровень;
- передача основной части федеральных вузов и ссузов, оставшихся на федеральном уровне, в ведение Федерального агентства по образованию.

Передача учебных заведений начального и среднего профессионального образования на региональный уровень вытекает из проведенной недавно реформы разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы, в ходе которой не был учтен ряд связанных с этим проблем. Недостаточность средств большинства региональных бюджетов может привести к резкому сокращению числа учреждений НПО и СПО, т.е. к нарушению конституционных гарантий по бесплатному предоставлению начального и среднего профессионального образования всем желающим. Кроме того, если образовательное учреждение финансируется из регионального или муниципального бюджета, то оно становится бесплатным только для жителей данного региона или муниципалитета, тогда как жители других регионов или муниципалитетов теоретически должны будут за обучение в нем платить. Наконец, это может спровоцировать определенные социальные проблемы, так как до сих пор эти образовательные учреждения выполняли функции сдерживания безработицы в среде молодежи из малообеспеченных и неблагополучных семей.

В процессе передачи вузов и оставшихся на федеральном уровне ссузов в ведение Федерального агентства по образованию основные сложности будут связаны с необходимостью администрировать и непосредственно финансировать вдвое возросшее число получателей бюджетных средств при том, что технические и кадровые возможности агентства, вероятно, останутся на прежнем уровне.

Определенные сложности могут возникнуть и с передачей в ведение Федерального агентства по образованию вузов, ныне входящих в систему здравоохранения, а также подчиняющихся Минкультуры, Минсельхозу и Минтрансу. Эти сложности будут связаны с потерей указанными вузами бесплатной базы для прохождения студенческой практики и соответственно со снижением качества

подготовки студентов. Решению этой проблемы могло бы содействовать совместное учредительство высших учебных заведений несколькими министерствами, однако действующим законодательством это запрещено.

Предполагаются серьезные изменения в системе финансирования образовательной сферы.

Применительно к дошкольным учреждениям финансирование образовательных программ должно осуществляться за счет предоставления муниципалитетам субвенций из регионального бюджета, а финансирование социальных услуг – за счет средств муниципалитета и родителей. Также могут вводиться дополнительные образовательные программы, финансируемые за счет региональных субсидий, собственных средств муниципалитета и средств родителей.

В системе общего образования основной задачей является последовательный переход на нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений.

Финансирование учебных заведений НПО и СПО должно осуществляться на основе нормативов бюджетного финансирования, дифференцированных в соответствии с профилем профессиональной подготовки.

Переход на двухуровневую модель высшего образования – бакалавриат и магистратуру – по-новому ставит вопрос о переходе к финансированию обучения в вузах на основе ГИФО. Предполагается, что механизм ГИФО должен действовать только на уровне бакалавриата. В магистратуре же должен применяться другой метод бюджетного финансирования – по нормативу, единому для всех студентов, поступивших на второй уровень высшего образования. Дифференциация норматива может происходить только по специальностям подготовки, а также с учетом региональных особенностей. Вместе с тем прием в магистратуру на основе бюджетного финансирования должен быть резко ограничен: примерно до 10% от выпуска из бакалавриата. Остальные студенты магистратуры должны учиться на платной основе. В магистратуре может получить распространение такой механизм финансирования, как образовательный кредит или субсидия.

Государственные субсидии предполагается также использовать при подготовке кадров для работы в бюджетной сфере. Чтобы получить право на получение субсидии, абитуриент должен подписать контракт о работе после окончания вуза по распределению на непрестижных, плохо оплачиваемых рабочих местах в бюджетной сфере. В противном случае субсидия подлежит возврату в бюджет. Применение системы государственных субсидий должно заменить практику «целевого приема», не предполагающего в настоящее время каких-либо обязательств со стороны студента, а потому крайне неэффективного.

В целом в настоящее время идет поиск как новых организационных форм деятельности образовательных учреждений, так и механизмов бюджетного и внебюджетного финансирования, которые позволили бы более эффективно использовать финансовые ресурсы, поступающие в систему высшего образования, при этом не ограничивая доступ к высшему образованию и одновременно обеспечивая повышение его качества.

5.3. Наука

5.3.1. Основные направления преобразований

Анализ существующих оценок реформирования сети научных организаций и бюджетного процесса в сфере науки показал, что все ранее проводившиеся в этой сфере исследования можно разделить на два автономных направления:

- реформа сети научно-технических организаций, в том числе анализ ситуации в государственном секторе науки, без выделения организационно-правовых форм;
- оптимизация бюджетного процесса в сфере финансирования НИОКР без привязки к реформе сети научно-технических организаций или бюджетных учреждений науки.

В рамках **первого направления** была проведена инвентаризация научных организаций России, составлен соответствующий реестр и даны предложения по возможным направлениям реформ сети научных организаций: изменение организационно-правовой

формы государственных научных организаций, прежде всего в гуманитарной сфере.

Государственные научные организации, осуществляющие научные исследования исключительно по направлениям, не входящим в список «Приоритетных направлений развития науки и техники» и в «Перечень критических технологий РФ»¹⁹⁷, должны быть приватизированы или ликвидированы. Представляется необходимым рассмотреть возможность консолидации однопрофильных научных организаций (независимо от ведомственной принадлежности) в рамках отдельных территорий, в рамках интеграции с вузами, а также в качестве филиалов в составе центральных научных организаций. Научные организации, осуществляющие деятельность регионального или местного характера, должны быть переданы в собственность соответствующих субъектов РФ или органов местного самоуправления. Также возможна передача в ведение одного учредителя учреждений двойной и тройной подчиненности.

Имущество и незавершенные объекты строительства, которые высвободятся в результате реформы, должны быть реализованы, а средства от реализации – использованы в качестве дополнительного источника финансирования с целевым назначением по укреплению материально-технической базы научных организаций и развития инфраструктуры научной и инновационной деятельности¹⁹⁸.

В качестве критериев для выбора организаций, чья организационно-правовая форма будет изменена, был предложен ряд показателей (характер исследований и разработок, размер организации, наличие уникальных научных установок, отработанность научно-технических связей). Однако эти критерии носили обобщающий характер, не обосновывались и не имели индикативных значений.

Следует обратить внимание на то, что при проведении таких исследований осуществляется анализ организаций, находящихся в государственной собственности, и разграничение подходов к реформированию осуществляется не по организационно-правовой форме научных организаций, а по секторальному признаку (госу-

¹⁹⁷ Утверждены Президентом РФ 30 марта 2002 г. (№ Пр-577, № Пр-578).

¹⁹⁸ Миндели Л.Э., Гудкова А.А. Структура сети научных организаций: пути трансформации. М.: ЦИСН, 2004. С. 46.

дарственный, в том числе академический, сектор, сектор высшего образования, предпринимательский сектор).

Для академического сектора главным принципом реформирования была названа переориентация на те направления исследований, в которых российская наука занимает лидирующие позиции, для сектора высшего образования – интеграция науки и образования и развитие сложившихся или вновь возникающих в связи с этим интеграционных структур.

Однако предлагаемые подходы и направления реформирования не были увязаны с анализом бюджетных расходов, направляемых на содержание сети научных организаций, и, более того, предложенная концепция реформирования не выделяла бюджетные учреждения в специальную группу.

Вместе с тем ряд положений предлагаемых мероприятий целесообразно принять во внимание при разработке сценариев реформирования сети бюджетных учреждений науки: например, учет профиля работы организаций, разработка механизмов интеграции академической и вузовской науки, создание новых организаций, в том числе с использованием разнообразных организационно-правовых форм, вопрос направления расходования высвобождающихся в результате реформирования средств.

В результате исследований, проведенных **по второму направлению**, выработаны такие рекомендации по совершенствованию бюджетного процесса в сфере финансирования НИОКР¹⁹⁹, как внесение изменений в бюджетную классификацию и принятие мер, направленных на развитие целевых форм и методов финансирования за счет сокращения ведомственных, в частности, увеличение доли ФЦП в бюджетном финансировании, увеличение доли целевого госзаказа, расширение практики долевого финансирования из бюджета и внебюджетных источников, а также реформа бюджетных учреждений, стимулирующая сокращение их числа и предусматривающая жесткое разделение государственных учреждений, финансируемых по смете, и прочих организаций, наделенных фондами и финансируемых целевым образом.

¹⁹⁹ Китова Г., Кузнецова Т. Анализ расходов федерального бюджета на НИОКР. М.: Центр фискальной политики, 2001.

Второе направление исследований концентрировалось только на структуре и направлениях расходования бюджетных средств без анализа того, как может повлиять на бюджет науки реформирование сети бюджетных учреждений.

В какой-то степени оба рассмотренных направления исследований являются взаимодополняющими. Однако они, к сожалению, не дают каких-либо, хотя бы экспертных, оценок масштабов и последствий реформирования бюджетных учреждений науки.

5.3.2. Реформирование сети научных организаций

Реформирование сети научных организаций различных организационно-правовых форм началось еще в конце 90-х годов прошлого века и осуществлялось строго по ведомственному принципу. Фактически варианты проведения реформы можно классифицировать в зависимости от того, какое ведомство их осуществляло. Основными были 3 варианта реформ: РАН, Министерства образования и Министерства промышленности, науки и технологий.

Реформирование в системе РАН. Реформирование РАН происходило преимущественно за счет косметических поправок и изменений, а также попыток развития сотрудничества с другими секторами науки.

В 2002 г. РАН был предпринят ряд практических шагов по реструктуризации по трем основным направлениям:

1) изменение числа отделений в академии с соответствующей корректировкой количества подведомственных институтов.

Было осуществлено объединение и укрупнение ряда институтов, а через некоторое время после того, как реорганизация закончилась, институты вновь стали делиться и дробиться, и к концу года их число выросло на 4% по сравнению с уровнем конца 90-х годов;

2) введение системы конкурсного финансирования научных исследований.

Президиум РАН издал Постановление об учреждении Основных принципов планирования научно-исследовательской работы научной организации РАН, согласно которым изменились организация плановой работы и отчетность по ней. Главная идея состояла в том, чтобы усилить конкурсное начало при формировании планов НИР, финансируемых из средств государственного бюджета.

Бюро отделений РАН получило право отклонять неперспективные темы и перебрасывать средства на проведение приоритетных фундаментальных исследований (предположительно, это должно было позволить отсеять слабые работы). На практике же новый порядок привел преимущественно к возрастанию документооборота. При этом собственно развитие принципа конкурсности фактически не было отражено в принятых документах, объявление конкурсов не было предусмотрено, равно как и не было определено, кто будет выступать в качестве конкурирующих сторон;

3) изменение численности работников научных учреждений РАН.

В конце 2002 г. Президиумом РАН было утверждено распоряжение о сокращении на 4% нормативной численности работников научных организаций РАН, которое фактически так и не было реализовано. Более того, общая численность сотрудников РАН выросла за счет создания в ее структуре новых научных центров.

На основании проведенной в 2003 г. инвентаризации научных организаций была прекращена деятельность 45 научных учреждений. Это, однако, не означало сокращения абсолютного числа подведомственных организаций, поскольку взамен ликвидированных были созданы новые научные организации, которые проводят исследования по перспективным направлениям развития науки. Политика Президиума РАН направлена на недопущение приватизации подведомственных научных учреждений, сохранение академии как сильного министерства, распоряжающегося бюджетными ресурсами и имеющего сеть продуктивных подведомственных научных учреждений.

Реформирование в секторе вузовской науки. В вузовском секторе организационные изменения проходили по двум основным направлениям: изменение числа НИИ вузов, а также придание специального статуса тем вузам, которые проводят большой объем исследований и разработок. При этом Министерство образования осуществляло распределение бюджетных средств на научные исследования в подведомственных ему вузах преимущественно по

программному, а не по базовому принципу – 82% бюджетных средств распределялось на конкурсной основе²⁰⁰.

В 1998–2000 гг. в вузовском секторе 17 НИИ было присоединено к вузам. В 2002 г. Министерство образования приняло решение о ликвидации еще 20 НИИ и о создании на их основе объектов инновационной инфраструктуры. Реструктуризация сети НИИ вузов, основная идея которой состояла в том, чтобы НИИ либо стали самостоятельными организациями, не связанными с вузами, либо вошли в их состав в качестве структурных подразделений, так и не была закончена к моменту проведения административной реформы в марте 2004 г.

Что касается присуждения специального статуса вузам, активно занимающимся исследовательской деятельностью, то в течение нескольких лет шла разработка критериев для такого организационного изменения. В целом было выделено более 50 критериев, по которым предполагалось проводить отбор ведущих вузов. Основной набор характеристик был сходен с теми, которые обычно имеют исследовательские университеты за рубежом: активная исследовательская и инновационная деятельность, наличие высококвалифицированных ученых и преподавателей, определенные (превышающие среднестатистические) масштабы подготовки кадров высшей квалификации, развитые связи с другими организациями как внутри страны, так и за рубежом. Ведущий вуз должен также служить центром культурного и социального развития на своей территории. Предполагалось, что статус ведущего вуза должен был присваиваться на конкурсной основе на 5 лет и сопровождаться дополнительным финансированием из госбюджета, а также давать свободу в построении программ обучения.

На сегодняшний день принятие концепции ведущего вуза отложено. Взамен была предложена концепция выделения 20–30 вузов, ведущих фундаментальные исследования, которые будут гарантированно получать поддержку из федерального бюджета, а также идея Министерства образования и науки о создании исследовательских университетов, что подразумевает формирование

²⁰⁰ Из выступления М. Стриханова, заместителя министра образования РФ, на заседании РОСРО 20 ноября 2003 г. // Вестник Российского общественного совета по развитию образования. Вып. 9. М.: ГУ-ВШЭ, 2004. С. 43.

новых интеграционных структур на основе взаимодействия университетов и академических институтов, а также государственных научных центров.

Разработка перспективной модели организации научной деятельности. Итогом проведенной в 2002–2003 гг. под эгидой Министерства промышленности, науки и технологий инвентаризации научных организаций страны стала разработка принципиальной схемы и подходов к реформированию как бюджетных учреждений, так и ФГУПов.

Предполагалось сокращать бюджетные учреждения, подведомственные государственным академиям, и одновременно увеличивать число бюджетных учреждений, подчиняющихся различным ведомствам, а также вузов, получающих бюджетное финансирование на основе тематического плана и заданий Министерства образования (бывший единый заказ-наряд) для выполнения исследований и разработок. Планировалось также введение новой формы некоммерческой организации, однако перевести в новый статус собирались не более 25–50 организаций. Все остальные бюджетные учреждения должны были подлежать приватизации в той или иной форме.

Принципиальные идеи, положенные в основу реструктуризации, состояли в следующем. Академические организации, выполняющие исследования и разработки на высоком уровне, должны оставаться бюджетными учреждениями, а менее успешно действующие академические организации должны выполнять функции научного обслуживания. Часть академических организаций может стать коммерческими структурами, оставаясь при этом в системе академии. Организации, обслуживающие ведомства, а также работающие в области обороны, национальной безопасности, стандартизации и т.п., должны оставаться в государственном секторе в качестве бюджетных учреждений.

Четких критериев для определения того, какие организации следует оставить в организационно-правовой форме бюджетных учреждений, выработано не было.

Таким образом, на сегодняшний день разработаны только некоторые обобщенные подходы к реформированию сети научных ор-

ганизаций, без обоснованной оценки масштабов сокращений и форм трансформации бюджетных учреждений данной сферы.

Перспективные формы взаимодействия академических бюджетных учреждений и государственных вузов

Интеграция бюджетных учреждений науки с вузами может стать одним из основных направлений преобразований в академическом секторе науки, что призвано способствовать повышению качества как науки, так и образования.

Процесс интеграции науки и образования начался еще в конце 90-х годов при финансовой поддержке государства и из иностранных источников. В результате были образованы учебно-научные центры (УНЦ) и научно-образовательные центры (НОЦ).

УНЦ были образованы в ходе реализации программы (изначально президентской, а затем – федеральной целевой) «Интеграция науки и высшего образования России», для решения ряда задач (подготовка специалистов по профилю УНЦ на соответствующих факультетах и кафедрах вузов, проведение исследований по тематике УНЦ, привлечение к проведению исследований профессорско-преподавательского состава, аспирантов, докторантов и студентов, использование материально-технической базы УНЦ для организации учебного процесса, использование результатов исследований в производстве и учебном процессе и др.).

Итоги программы свидетельствуют о том, что доминирующей была интеграция в сфере образования и подготовки кадров с целью большей ориентации их на научные исследования, поэтому основной эффект программы сказался именно в этой сфере.

Основными результатами работы УНЦ стали интенсификация обучения студентов на базе академических НИИ, формирование совместных лабораторий (обычно на базе РАН), где академические и вузовские исследователи работают вместе по проектам, рост кооперации при подготовке аспирантов²⁰¹ и рост объема научной

²⁰¹ У многих академических институтов в середине 90-х годов не было средств для обучения собственных аспирантов. В то же время на базе вузов создана основная сеть аспирантур, однако там не хватает специалистов для их подготовки и нередко наблюдается дефицит исследовательских тем, который мог быть восполнен в случае закрепления аспиранта за лабораторией академического института. В рамках

работы, выполняемой преподавателями вузов, в частности за счет более активного участия студентов в научной работе, а также, значительно реже, через подключение преподавателей вузов к исследовательским проектам, выполняемым в академических институтах. Поскольку число созданных УНЦ было значительным, а финансирование программы постепенно сокращалось, поддержка УНЦ была весьма скромной, в результате программа дала лишь стимул к кооперации, но не закрепила эффективные модели сотрудничества.

Другая форма интеграции науки и образования – научно-образовательные центры (НОЦ) – появилась благодаря реализации программы «Фундаментальные исследования и высшее образование». Здесь число созданных центров было значительно меньшим, а финансирование – более весомым, в основном осуществляемым на средства американских фондов и местных источников. В настоящее время создано 16 НОЦ, и их поддержка продолжается уже в рамках конкурсных программ при сохранении минимального «базового» финансирования.

В подавляющем большинстве НОЦ 60% общего размера гранта – это расходы на оборудование, которое позволяет решать принципиально новые современные научные задачи и, таким образом, эффективнее развивать международное сотрудничество и получать дополнительные средства.

В НОЦ должны сочетаться 3 компонента: образование, исследовательская деятельность и развитие внешних связей с научными, образовательными, промышленными и другими отечественными и зарубежными организациями и предприятиями. Размеры центров варьируют достаточно широко: это касается и численности научного и педагогического персонала, и численности участвующих в центрах студентов и аспирантов.

Главные спонсоры обозначили намерение продолжать поддержку НОЦ в течение следующих 4–5 лет. При этом перспективным направлением развития названо участие в процессе создания исследовательских университетов.

Вместе с тем, как показывают выборочные опросы, интеграция академической и вузовской науки рассматривается большинством

программы аспиранты могли числиться в штате НИИ РАН, который был партнером вуза по данной программе, быть при этом аспирантами вузов и защищаться в вузе.

представителей научного сообщества вне контекста исследовательского университета. Как вузы, так и академические организации хотят сохранять свою автономию, и с этой точки зрения сопротивление более радикальным изменениям организационно-правовых форм является значительным.

Возможные сценарии реформирования сети организаций науки

В сфере науки возможно создание предусмотренных «Принципами реструктуризации бюджетного сектора Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.» новых организационно-правовых форм организаций взамен бюджетных учреждений: АУ, ГМАНО, хозяйственных обществ с участием или без участия государства в уставном капитале или некоммерческих организаций с частичным участием (полным отсутствием участия) государства. Наибольшее распространение должны получить АУ и ГМАНО.

В АУ должны быть преобразованы интеграционные структуры, создаваемые на базе объединения академических организаций и вузов, в ГМАНО – крупные научные центры с дорогостоящим оборудованием. Форма хозяйственного общества является оптимальной для тех организаций, которые преимущественно получают доходы от коммерческих заказов и в значительной мере ориентированы на инновационную деятельность и прикладные работы.

Что касается перспектив интеграции бюджетных учреждений науки с вузами, то возможно преобразование УНЦ и НОЦ в самостоятельные юридические лица. Формирование учебно-научных центров в рамках существующего законодательства можно осуществлять в правовых формах некоммерческого партнерства либо объединения юридических лиц (ассоциация, союз). В соответствии с действующим законодательством эти виды юридических лиц имеют членство и при условии лицензирования могут осуществлять образовательную деятельность.

После разработки нового законодательства о некоммерческих организациях УНЦ и НОЦ могут принимать форму АУ.

Критерии и сценарии реформирования бюджетных учреждений науки

Определение оптимальных форм преобразования научных организаций должно проводиться на основе четких критериев, учитывающих специфику сферы науки. К этим критериям следует отнести:

- характер выполняемых исследований и разработок. Если менее 80% проектов учреждения соответствуют приоритетным направлениям развития науки и техники, такие учреждения должны переводиться в другие организационно-правовые формы;
- виды выполняемых работ, в том числе доля фундаментальных исследований. Фундаментальные исследования выполняются в настоящее время преимущественно в государственном секторе (т.е. в академических и ведомственных организациях). Можно рассматривать долю фундаментальных исследований, равную 70%, как пороговое значение для принятия решения о целесообразности перевода учреждения в иные организационно-правовые формы, по крайней мере, для организаций академического сектора науки;
- динамика доли внебюджетного финансирования за последние 3 года. Если доля внебюджетных источников в организации превышает 70% общего объема ее финансирования, возможно ее преобразование в коммерческую организацию;
- НИИ, где имеются уникальные установки (которые должны поддерживаться и обновляться за счет бюджетных средств, если они служат целям развития фундаментальной науки, необходимы для выполнения работ в области национальной безопасности и обороноспособности), должны сохранить организационно-правовую форму учреждения;
- размер организации. Чем крупнее организация и выше численность научных кадров, тем сложнее ее преобразование. И хотя бюджетные учреждения науки за редким исключением, как показали результаты инвентаризации, являются сравнительно компактными организациями, стабильный по численности и даже растущий административно-управленческий персонал представляет собой значительную силу, которая может проти-

востоять, активно или пассивно, проведению каких-либо преобразований;

- степень развития связей с другими научно-исследовательскими организациями, промышленными предприятиями, зарубежными организациями, в том числе существующий уровень интеграции академических учреждений и вузов.

Два основных предлагаемых сценария реформирования сети бюджетных учреждений науки различаются по степени радикальности сокращения сети бюджетных учреждений, а также предлагаемых пропорций между различными организационно-правовыми формами, в которые будут преобразовываться бюджетные учреждения.

В соответствии с **первым** – относительно мягким – сценарием число бюджетных учреждений науки сокращается на 50% путем перевода их в иные организационно-правовые формы. Сохранят организационно-правовую форму бюджетных учреждений организации академической науки, работающие в области естественно-научных исследований, выполняющие значительный объем фундаментальных исследований (70% и более от общего объема выполняемых исследований), часть ведомственных учреждений, обслуживающих министерства и ведомства, а также учреждения, работа которых полностью базируется на уникальных установках.

В *академическом секторе* по меньшей мере половина из реформируемых организаций должна быть интегрирована с исследовательскими университетами, возможно, в форме АУ. Это в первую очередь относится к академическим организациям, выполняющим исследования в области гуманитарных и общественных наук, имеющих значительный объем фундаментальных исследований и опирающихся преимущественно на различные формы бюджетного финансирования (государственные программы, гранты). Около 10% общего числа тех учреждений, которые уже фактически работают как коммерческие организации, могут быть преобразованы в хозяйственные общества. Остальные учреждения (т.е. около 40% числа подлежащих реформированию) могут принять форму ГМАНО, единственным или основным учредителем которых остается государство.

При реализации первого сценария реформирования в отношении *ведомственных учреждений* можно предположить, что около 5% из них станут хозяйственными обществами, 20% – будут преобразованы в ГМАНО, а остальные – в АУ.

В случае реализации **второго** – радикального – сценария происходит более серьезное сокращение сети бюджетных учреждений науки, в первую очередь за счет реформирования системы РАН, не только путем преобразования академических бюджетных учреждений в другие организационно-правовые формы, но и путем более кардинального изменения РАН как учреждения, имеющего уникальный статус, не предусмотренный действующим Гражданским кодексом РФ. При реализации данного сценария из общего числа бюджетных учреждений реформированию (включая закрытие) должно подлежать 2/3 организаций.

Преобразование РАН в общественную организацию, не являющуюся распорядителем бюджетных средств, повлечет за собой необходимость преобразования всех академических научных организаций в различные организационно-правовые формы, в том числе их присоединение к исследовательским университетам.

По данному сценарию предполагается закрыть около 5% бюджетных учреждений.

В академическом секторе из общего числа организаций, у которых должна быть изменена организационно-правовая форма, 5% должны быть закрыты, 10% преобразованы в хозяйственные общества, 35% могут быть преобразованы в ГМАНО, оставшиеся 50% интегрируются с исследовательскими университетами.

В ведомственном секторе также сокращается как минимум 5% бюджетных учреждений, столько же подлежит переводу в форму хозяйственного общества, а остальные подлежащие реформированию бюджетные учреждения приблизительно в равных пропорциях могут быть преобразованы в формы АУ и ГМАНО.

Реформа ФГУПов

Очевидно, что радикальное сокращение сети бюджетных учреждений науки не решает проблемы эффективного расходования бюджетных средств, поскольку еще большую проблему представляют, в частности, ФГУПы, поглощающие основной объем бюджетного финансирования.

Реформирование системы ФГУПов в научно-технической сфере уже началось. Была выделена группа организаций, в отношении которых было принято решение о запрещении приватизации и сохранении за ними статуса ФГУПов²⁰². В перечень таких организаций попали в первую очередь Государственные научные центры (ГНЦ), т.е. организации, которые получают дополнительное бюджетное финансирование в рамках программы поддержки ГНЦ. В дальнейшем целесообразно преобразовать часть ГНЦ, имеющих форму ФГУПов, в организационно-правовую форму ГМАНО.

Часть ФГУПов подлежит преобразованию в акционерные общества со 100%-м государственным участием. Это относится к организациям тех отраслей, где произошла практически 100%-я приватизация промышленных предприятий (автомобильная, химическая, фармакологическая). Сохранение в этих отраслях государственных унитарных предприятий, выполняющих НИОКР (по сути – бывших отраслевых НИИ), является нецелесообразным.

ФГУПы, в суммарном объеме продаж которых значительную долю (более 70%) занимают НИОКР, в том числе фундаментального характера и которые преимущественно выполняют государственный заказ, оптимально преобразовать в организационно-правовую форму ГМАНО.

5.3.3. Выводы

Ранее проводившиеся исследования вариантов реформирования сети научных организаций и бюджетного процесса в сфере науки можно разделить на два направления: реформа сети научно-технических организаций и оптимизация бюджетного процесса в сфере финансирования НИОКР. Вместе с тем вопросы поиска оптимальных организационно-правовых форм для функционирования научно-технических организаций остались за рамками этих исследований, поэтому они не дали каких-либо оценок масштабов и последствий реформирования бюджетных учреждений науки.

Изучение предыдущего опыта проведения организационного реформирования в сфере науки свидетельствует о том, что оно всегда проходило по ведомственному принципу, и основные реформа-

²⁰² Указ Президента РФ «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» от 4 августа 2004 г. № 1009.

торские усилия предпринимали РАН, Министерство образования РФ и Министерство промышленности, науки и технологий РФ.

Реформирование в системе РАН носило характер косметических изменений, поэтому за последние годы число подведомственных РАН научных организаций не только не сократилось, но даже несколько возросло. Министерство образования направляло усилия на идентификацию группы ведущих вузов, чтобы сохранить их в федеральной собственности и обеспечить повышенное бюджетное финансирование. Минпромнауки разработало собственную концепцию реформирования организаций, находящихся в государственной собственности. В целом в отношении организаций науки предлагался достаточно мягкий режим реструктуризации.

В сфере науки возможно создание новых организационно-правовых форм организаций: АУ, ГМАНО, хозяйственные общества с участием или без участия государства в уставном капитале или некоммерческие организации с частичным участием или без участия государства. Предлагается преобразовать в АУ интеграционные структуры, создаваемые на базе объединения академических организаций и вузов, в ГМАНО – крупные научные центры с дорогостоящим оборудованием. Форма хозяйственного общества является оптимальной лишь для тех организаций, которые преимущественно получают доходы от платных заказов и в значительной мере ориентированы на инновационную деятельность и прикладные работы.

Возможны два основных сценария реформирования сети бюджетных учреждений науки, которые различаются по степени радикальности сокращения бюджетной сети и количественному соотношению различных организационно-правовых форм, в которые будут преобразованы учреждения науки.

Первый сценарий предусматривает относительно мягкий способ реформирования, при котором число бюджетных учреждений науки сокращается на 50% путем перевода их в иные организационно-правовые формы. Второй – более радикальный – сценарий предусматривает существенное сокращение сети бюджетных учреждений науки, в первую очередь за счет реформирования системы РАН. В соответствии с данным сценарием реформированию (включая ликвидацию) подлежит 2/3 организаций.

Перспективной задачей является интеграция учреждений науки с вузами, что может стать одним из основных направлений преобразований в академическом секторе науки, учитывая имеющийся опыт создания учебно-научных и научно-образовательных центров.

Большое значение имеет также реформа ФГУПов, на которые приходится большая часть бюджетного финансирования. Часть из них предполагается преобразовать в акционерные общества со 100%-м государственным участием, часть – в ГМАНО.

5.4. Культура и искусство

5.4.1. Общие направления институциональных преобразований в сфере культуры

В настоящее время государственные и муниципальные учреждения культуры финансируются на основе сметы, что сильно ограничивает их возможности в принятии самостоятельных экономических решений по расходованию получаемых средств. При таком финансировании не обеспечивается прямая связь между размерами выделяемых ассигнований и результатами этой деятельности.

Зачастую бюджетные средства предоставляются организациям культуры без четких обязательств с их стороны и без контроля за использованием бюджетных ассигнований. Конкурсное распределение бюджетных средств применяется эпизодически, а его процедуры непрозрачны и вызывают справедливые нарекания. Почти не применяются хорошо зарекомендовавшие себя за рубежом методы долевого финансирования культурных проектов и программ из бюджетов разных уровней, а также перекрестного финансирования отдельных видов культурной деятельности²⁰³.

²⁰³ Перекрестное финансирование – перераспределение государством доходов в рамках самой сферы культуры путем использования маркированных налоговых или иных поступлений от определенных видов деятельности, осуществляемых в самой этой сфере или в сопряженных сферах. В ряде стран такие маркированные поступления устанавливаются в виде фиксированных процентов отчислений от доходов кино-театров, оборота телевизионных компаний, доходов от продаж товаров и услуг на территории объектов и организаций культуры, историко-культурных памятников и др.

Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.)²⁰⁴ были определены следующие главные задачи, которые призвано решить государственное финансирование сферы культуры в обозримой перспективе:

- обеспечение государственных гарантий реализации конституционных прав граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям;
- сохранение и развитие культурного потенциала и культурного наследия страны;
- сохранение единого культурного пространства страны;
- поддержка развития тех видов культурной деятельности, осуществление которых невозможно на рыночной основе.

Реализация данных задач (при сохранении гарантированной поддержки государством развития культуры) требует проведения реформ организационно-хозяйственного механизма отрасли. В связи с этим в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.)» предусмотрена разработка мер по следующим направлениям:

а) эффективное использование недвижимого имущества, находящегося в собственности организаций культуры и искусства федерального значения;

б) совершенствование контрактной системы найма и оплаты творческих работников учреждений культуры и искусства;

в) обеспечение прозрачности финансовых потоков в некоммерческой сфере культуры, включая обязательность публикации органами управления, государственными и муниципальными организациями культуры отчетов о расходовании бюджетных и внебюджетных средств и проведении конкурсов;

г) изменение системы финансирования культуры, в том числе путем расширения привлечения внебюджетных средств и перехода от сметного финансирования к целевым субсидиям;

²⁰⁴ Распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р «Об утверждении программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.)».

д) оптимизация сети бюджетных организаций и учреждений культуры и искусства.

В среднесрочной перспективе планируется перейти к программно-целевому финансированию организаций культуры, осуществляемому по нормативам, разработанным на основе объемных показателей.

Еще одной важной задачей является развитие механизмов долевого финансирования культурных проектов из средств бюджетов разных уровней и внебюджетных источников.

Необходимо также увеличение разнообразия организационно-правовых форм для некоммерческих организаций культуры и искусства с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления в качестве учредителей.

5.4.2. Подходы к реформированию сети бюджетных учреждений культуры и искусства

В системе бюджетных учреждений культуры и искусства можно выделить следующие направления преобразований:

- 1) оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств:
 - реорганизация непрофильных учреждений;
 - передача части федеральных учреждений культуры в ведение субъектов РФ;
 - ликвидация с последующей приватизацией имущества отдельных учреждений культуры и искусства или их присоединение к другим учреждениям;
- 2) преобразование части государственных (муниципальных) учреждений в иные организационно-правовые формы;
- 3) выделение организаций, осуществляющих культурную деятельность, и организаций, владеющих и распоряжающихся имущественным комплексом.

Оптимизация сети получателей бюджетных средств

Согласно данным Минфина РФ, на 1 января 2004 г. Минкультуры РФ было подведомствено 203 непрофильных учреждения, в том числе 66 учреждений образования. Как и все остальные министерства, оно старается максимально сохранить на федеральном уров-

не подведомственные образовательные учреждения (особенно вузы и ссузы).

В сфере культуры и искусства в качестве направлений оптимизации существующей сети получателей бюджетных средств можно предложить следующие:

1) передача непрофильных федеральных учреждений в ведение профильных министерств (например, образовательных учреждений – в ведение Министерства образования и науки Российской Федерации);

2) преобразование части непрофильных учреждений Минкультуры РФ в АУ или ГМАНО с сохранением ведомственной принадлежности;

3) передача части федеральных учреждений на региональный уровень, за исключением учреждений культуры и искусства федерального значения. Следует учитывать, что процесс передачи будет крайне затруднен, поскольку для сферы культуры и искусства достаточно сложно разработать универсальные формализованные критерии передачи учреждений на субфедеральный уровень (такие, например, как критерий «охват населения» для сферы здравоохранения). Можно предложить такой критерий, как культурная значимость учреждения (федеральная или значимость для определенного региона), однако корректное использование данного критерия затруднительно в силу его субъективности.

Преобразование части государственных (муниципальных) учреждений культуры и искусства в иные организационно-правовые формы

В сфере культуры и искусства, как и в сфере здравоохранения, государственные некоммерческие организации существуют только в одной организационно-правовой форме – в форме государственного (муниципального) учреждения. Для повышения эффективности функционирования бюджетного сектора и использования ресурсов, привлечения дополнительных средств представляется необходимым преобразование части государственных (муниципальных) учреждений в сфере культуры и искусства в ГМАНО или в АУ.

В качестве критериев преобразования государственных (муниципальных) учреждений культуры и искусства в АУ и ГМАНО можно предложить следующие:

1) преобразование не должно нарушать закрепленные в ч. 2 ст. 44 Конституции РФ права граждан России на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям;

2) отсутствие кредиторской задолженности, просроченной более чем на 3 месяца на дату принятия решения о реорганизации;

3) возможность осуществления финансирования на основе нормативов, зависящих от объемных (результатирующих) показателей деятельности. Разработка таких нормативов в сфере культуры не всегда возможна из-за трудности в количественном измерении результата соответствующей деятельности или ее объема. Это прежде всего касается архивов, библиотек и музеев, объемы и результаты основной деятельности которых (например, хранение фондов) не всегда возможно адекватно измерить. Для большинства государственных (муниципальных) архивов, музеев, библиотек на основе нормативов, скорее всего, возможно лишь финансирование части расходов, не связанных с минимальными расходами по содержанию фонда;

4) высокая доля внебюджетных доходов учреждений культуры и искусства. Данный критерий утратит свое первоначальное значение при переходе к финансированию культуры на основе нормативов, зависящих от объемных (результатирующих) показателей деятельности (например, нормативов за оказанную услугу), поскольку при финансировании по результатам различия между частными и государственными источниками поступления средств сглаживаются. Даже при внедрении нормативов сфера культуры будет по-прежнему финансироваться как из государственного бюджета, так и за счет частных источников, т.е. доходы организаций культуры и искусства можно будет разделить на бюджетные и внебюджетные. Правда, как отмечено выше, в сфере культуры ограничены возможности по осуществлению финансирования исключительно на основе нормативов, зависящих от объемных показателей деятельности. Кроме того, как упоминалось ранее, с точки зрения структуры источников финансирования деятельности система учреждений культуры очень неоднородна.

Критерий «доля внебюджетных средств» мог бы быть полезен в качестве исходного параметра для определения учреждений куль-

туры, рассмотрение возможности преобразования которых в другие формы оправданно и заслуживает детального анализа.

Может быть использован критерий, аналогичный предлагаемому в сфере здравоохранения: при доле внебюджетных средств в бюджете учреждения менее 20% оно сохраняет форму бюджетного учреждения; если доля внебюджетных средств колеблется от 20 до 80%, то возможно преобразование в АУ; если же превышает 80%, то учреждение может быть преобразовано в ГМАНО.

Для сферы культуры, с нашей точки зрения, можно также использовать порядок преобразования учреждений в иные организационно-правовые формы, аналогичный предложенному ранее для сферы здравоохранения. Так, преобразование в АУ или ГМАНО может осуществляться как в добровольном (разрешительном), так и в принудительном порядке. Соответственно можно выделить два сценария преобразования – эволюционный и радикальный.

В случае реализации радикального сценария (принудительное преобразование) с использованием критерия «доля внебюджетных средств» примерно 61,4% учреждений культуры, находящихся в федеральной собственности, сохраняют форму бюджетного учреждения, около 35% учреждений будут преобразованы в АУ, а 3,6% – в ГМАНО, которые будут финансироваться не по смете, а с использованием механизма госзаказа. При введении финансирования на основе нормативов, зависящих от объемных (результатирующих) показателей деятельности в сфере культуры, доля организаций, финансируемых не по смете, может вырасти почти до 39% (за счет АУ).

44% учреждений, занимающихся эксплуатацией и строительством (и имеющих, как уже упоминалось, наибольший среди учреждений культуры процент внебюджетных средств), могут быть преобразованы в ГМАНО, а остальные – в АУ. В АУ также может быть преобразовано большинство театров и архивов. Основная же часть библиотек, музеев, концертных организаций и образовательных учреждений останутся государственными учреждениями.

Таблица 19

Распределение организаций культуры и искусства, находящихся в федеральной собственности, по организационно-правовым формам (радикальный сценарий преобразования), %

Тип организации	Доля учреждений	Доля АУ	Доля ГМАНО
Учреждение, занимающееся эксплуатацией и строительством	0	56	44
Научная организация	14	86	0
Театр	15	74	11
Архив	31	69	0
Концертная организация	70	26	4
Музей	75	25	0
Образовательное учреждение	81	19	0
Библиотека	89	11	0
<i>В среднем</i>	<i>61,4</i>	<i>35</i>	<i>3,6</i>

Источник: Расчеты на основе данных Минфина России.

В случае реализации эволюционного сценария (добровольное преобразование) доля преобразованных учреждений культуры и искусства в новые организационные правовые формы в первые годы будет существенно ниже.

Отметим, что музеи следует преобразовывать только в АУ. В последние годы музеи получали значительные внебюджетные средства за счет экспозиции государственных фондов, которые находятся в собственности государства. И если форма учреждения или АУ не позволяет переводить доходы от внебюджетной деятельности организации в недвижимость и оборудование, принадлежащее организации на праве собственности, то организация, созданная в форме ГМАНО, имеет на это право, поскольку доходы ГМАНО и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в ее распоряжение. Существует опасность, что преобразование музеев в форму ГМАНО, которая, в отличие от АУ, имеет право переводить доходы от внебюджетной деятельности в недвижимость и оборудование, принадлежащее ей на праве собственности, может нанести ущерб культурным ценностям за счет их излишней эксплуатации ради извлечения внебюджетных доходов.

Еще одним вариантом преобразований бюджетных учреждений в сфере культуры является выделение организаций, осуществ-

ляющих культурную деятельность, и организаций, владеющих и распоряжающихся недвижимым имуществом и оборудованием, предоставляемым государством для такой деятельности, что, по нашему мнению, создает институциональные предпосылки для повышения эффективности функционирования отдельных подсистем сферы культуры. Это в первую очередь относится к театрам. Зачастую сложившиеся театральные труппы с постепенно затухающей репертуарной деятельностью имеют избыточные площади, залы их театров пустуют или сдаются в аренду молодым талантливым труппам, не имеющим площадей. И хотя действующее законодательство (в частности, ст. 296 Гражданского кодекса РФ) позволяет собственнику имущества (государству) изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество, закрепленное за учреждением, на практике этого не происходит. В таких ситуациях целесообразно создание АУ для управления недвижимостью, а также организации в форме АУ или ГМАНО, которые будут непосредственно оказывать услуги в сфере искусства и культуры. Например, управляющее АУ может по результатам конкурса предоставить в пользование здание театра как одной, так и нескольким успешно работающим труппам.

Следует отметить, что преобразование государственных (муниципальных) учреждений в иные организационные правовые формы не повлияет на правовой режим памятников истории и культуры, природных ресурсов и иных видов имущества, ограниченного для использования в гражданском обороте или изъятых из гражданского оборота. Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» существенно ограничивает возможности приватизации объектов культуры. Согласно ст. 44 данного Закона культурное наследие народов Российской Федерации, в том числе культурные ценности, хранящиеся в фондах государственных и муниципальных музеев, архивов и библиотек, картинных галерей, в ассортиментных кабинетах предприятий художественной промышленности и традиционных народных промыслов, включая помещения и здания, где они расположены, не подлежат приватизации.

Приватизация других объектов культуры допускается в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации, при условии:

- сохранения культурной деятельности в качестве основного вида деятельности;
- сохранения профильных услуг;
- организации обслуживания льготных категорий населения;
- обеспечения сложившегося числа рабочих мест и социальных гарантий работникам (на срок до 1 года).

5.4.3. Выводы

В качестве одного из направлений преобразований в сфере культуры и искусства предлагается оптимизировать действующую сеть получателей бюджетных средств путем передачи непрофильных федеральных учреждений в ведение профильных министерств, их преобразования в АУ и ГМАНО при сохранении ведомственной принадлежности, а также передачи части федеральных учреждений на региональный уровень.

Еще одним направлением модернизации является увеличение разнообразия организационно-правовых форм некоммерческих организаций культуры и искусства с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления в качестве учредителей. Законодательное закрепление новых организационно-правовых форм будет способствовать более эффективному использованию ресурсов, позволит привлечь дополнительные средства в сферу культуры и искусства. В частности, предлагается преобразовать часть государственных учреждений культуры в АУ и ГМАНО. Для определения круга учреждений, подлежащих такому преобразованию, может быть использован критерий доли внебюджетных средств в бюджете учреждения.

Третье возможное направление реформирования учреждений культуры и искусства – разделение функций оказания услуг в сфере культуры и владения (распоряжения) государственным имуществом комплексом, предназначенным для оказания таких услуг. При этом имущественный комплекс, предназначенный для оказания услуг в сфере культуры, должен предоставляться в пользование организациям культуры по результатам открытого конкурса. Условиями конкурсного отбора при этом должны быть обязательства по объему, качеству и цене услуг, принимаемые на себя организациями культуры. Такая мера позволила бы создать допол-

нительные возможности для входа на рынок частных компаний, оказывающих культурные услуги, и повысить их качество.

Заключение

Проведенный **в первом разделе** анализ современного состояния бюджетной сети и бюджетного финансирования в различных отраслях социальной сферы приводит к выводу о наличии следующих основных проблем.

Так, в здравоохранении сохраняется двухканальная система финансирования: из бюджета (по смете) и из средств ОМС (по результату). Это снижает эффект новых методов оплаты, действующих в системе ОМС, и содействует воспроизводству сложившегося затратного типа хозяйствования. При формировании и финансировании бюджетной сети 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. 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.

Основными проблемами в сфере образования являются:

- рост численности студентов в высшем образовании, что обостряет проблему недостатка бюджетного финансирования и вызывает рост платности в высшем образовании;
- 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;

- устаревшая материально-техническая база в начальном и среднем профессиональном образовании, вследствие чего выпускники не приспособлены к работе на современном оборудовании;
- несоответствие содержания и технологий образования требованиям современного общества и экономики.

Для повышения эффективности использования бюджетных средств в условиях недостаточности бюджетного финансирования высшего образования в 2002–2003 гг. начался эксперимент по переходу к нормативно-подушевому финансированию высшего образования на основе ГИФО. Внедрение ГИФО было увязано с экспериментом по переходу к Единому государственному экзамену (ЕГЭ) для выпускников школ. Финансовое наполнение ГИФО, выдаваемых выпускникам для оплаты их обучения в вузе, зависело от результатов сдачи ЕГЭ. Однако отступления от первоначальной концепции ГИФО снизили эффективность этой системы финансирования. В частности, установление обязанности вузов обучать не менее половины студентов только за счет ГИФО без доплаты со стороны последних привело к перекрестному субсидированию. Привязка категорий ГИФО к сумме баллов, набранной каждым выпускником на ЕГЭ, привела к завышению оценок и связанной с этим коррупции. Сокращение доли бюджета высшего образования, распределяемой по системе ГИФО, привело к снижению его финансового наполнения и ограничению возможностей абитуриентов из бедных семей выбирать вуз. Наконец, результаты первых лет проведения эксперимента показывают, что не до конца отработанная технология ЕГЭ позволяет регионам и вузам, заинтересованным в получении от государства ГИФО более высоких категорий, влиять на результаты ЕГЭ, что приводит к незапланированному росту бюджетных расходов.

Проведенный **во втором разделе** анализ международного опыта демонстрирует ряд возможностей организации предоставления социальных услуг, альтернативных их предоставлению бюджетными учреждениями. Альтернативное предоставление услуг позволяет снизить затраты граждан на предоставление услуг и приблизить уровень принятия решений к месту предоставления услуг.

Распространенными моделями альтернативного предоставления услуг являются:

- создание специализированных агентств, которым делегируются функции организации предоставления услуг;
- передача полномочий по предоставлению услуг другому уровню власти либо коммерческим/некоммерческим организациям, получающим трансферты за предоставление услуг населению;
- покупка услуг в частном секторе;
- создание частно-государственных партнерств;
- франчайзинг/лицензирование и приватизация организаций, предоставляющих услуги.

Во многих странах в бюджетном секторе на институциональном и индивидуальном уровнях используются системы оценки и эффективности (т.е. способность работать с наименьшими затратами) и результативности (т.е. способность достигать поставленной цели). Вместе с тем 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.

Проведенный **в третьем разделе** анализ показателей, характеризующих состояние сети получателей средств федерального бюджета, позволил сформулировать ряд рекомендаций по повышению эффективности ее деятельности и удешевлению ее содержания. К ним относятся:

- приведение бюджетной сети в соответствие с новым разграничением расходных полномочий между уровнями бюджетной системы;
- устранение практики распределения средств бюджета одного уровня органами власти другого уровня;
- передача в единое подчинение учреждений, выполняющих идентичные функции;
- лишение статуса распорядителей бюджетных средств организаций, в ведении которых находится менее 6 бюджетных учреждений, и передача соответствующих учреждений в непосредственное подчинение главному распорядителю;

- сокращение числа уровней бюджетной сети;
- законодательное разграничение полномочий главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств в отношении бюджетных учреждений;
- ликвидация или объединение учреждений, имеющих малочисленный контингент потребителей.

В настоящее время предоставлением социальных услуг занимаются исключительно учреждения, находящиеся в административном подчинении органов власти, финансирование которых осуществляется на основе сметы, что не создает стимулов для повышения эффективности их деятельности. Реформирование бюджетной сети должно осуществляться в направлении разделения функций поставщиков и заказчиков социальных услуг, расширения круга потенциальных поставщиков услуг и механизмов их взаимодействия с государством.

Министерством экономического развития и торговли РФ разработан пакет законопроектов, предполагающий внедрение двух альтернативных бюджетному учреждению форм организаций: автономных учреждений (АУ) и государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организаций (ГМАНО). Общими для обеих организационно-правовых форм особенностями является: финансирование их деятельности из бюджета по результату, самостоятельное распоряжение любыми доходами и самостоятельная ответственность по обязательствам.

Основные различия между ГМАНО и АУ состоят в следующем: ГМАНО предоставляет социальные услуги на договорной основе, тогда как АУ – на основе обязательных заданий собственника; АУ государственное имущество передается на праве оперативного управления, а ГМАНО – на праве собственности.

Однако законопроекты не дают ответа на ряд принципиальных вопросов, без решения которых практическая реструктуризация бюджетной сети невозможна. В частности, они не содержат четких критериев выбора организационно-правовой формы для преобразования бюджетных учреждений при наличии явных преимуществ статуса ГМАНО для коллектива бюджетного учреждения. Это создает риск того, что выбор варианта реорганизации будет опреде-

ляться неформальными отношениями учреждений с главными распорядителями бюджетных средств.

В этих условиях целесообразно выбрать одну из двух стратегий:

1) отложить внедрение новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе до уточнения концепции реформы, что предполагает:

- определение критериев выбора варианта реорганизации;
- обеспечение разумного баланса прав и обязанностей ГМАНО и АУ;
- определение круга бюджетных учреждений, которые не подлежат реорганизации (учреждение необходимо сохранить в существующей форме, если оно является монополистом на локальном рынке, а услуги должны предоставляться этим учреждением населению независимо от затрат);
- обеспечение возможности совместного учреждения АУ и ГМАНО различными органами власти (местного самоуправления) и (или) частными лицами;

2) начать частичное внедрение новых организационно-правовых форм в отдельных отраслях бюджетного сектора экспериментальным путем в рамках действующего законодательства, которое позволяет преобразовывать учреждения в фонды и автономные некоммерческие организации.

При выборе этой стратегии необходимо соблюдать указанные выше условия допустимости преобразования бюджетных учреждений, а также следующие условия:

- отбирать подлежащие реорганизации учреждения преимущественно из числа тех, которые имеют высокий удельный вес внебюджетных доходов, так как это свидетельствует о достаточно высокой степени готовности учреждения к функционированию в рыночных условиях;
- свести к минимуму масштабы применения принудительной (т.е. без учета мнения коллектива учреждения) реорганизации;
- использовать преимущественно общественный контроль за организациями, созданными в процессе преобразования бюджетных учреждений (через наблюдательные советы с участием общественности).

В подразделе 3 данного раздела предлагается следующий набор альтернативных смете способов финансирования предостав-

ления социальных услуг: нормативно-целевое финансирование, договорное финансирование и субсидирование потребителя.

Под **нормативно-целевым финансированием** понимается возмещение расходов на оказание конкретных услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам финансовых затрат на оказание соответствующих услуг, устанавливаемым в административном порядке. Этот способ финансирования применим к организациям, которым государство вправе устанавливать обязательные задания по предоставлению социальных услуг, т.е. бюджетным и автономным учреждениям. Нормативно-целевое финансирование не противоречит Бюджетному кодексу РФ и может применяться к бюджетным учреждениям без их реорганизации. Нормативы финансовых затрат могут быть простыми (т.е. едиными для всех потребителей) либо сложными (т.е. дифференцируемыми в зависимости от особенностей потребителя, вида или условий оказания услуг и иных факторов). Финансирование по единым для всех потребителей нормативам обычно именуется нормативно-подушевым финансированием.

Нормативно-целевое финансирование позволяет сократить расходы бюджета на покрытие необоснованных издержек поставщиков услуг (так как нормативы рассчитываются исходя из среднестатистических затрат на их оказание). Однако при нормативно-целевом финансировании конкуренция поставщиков ограничена: во-первых, при административном установлении нормативов она не сказывается на цене услуг, во-вторых, возможность установления нормативов на уровне ниже затрат на оказание услуг снижает заинтересованность поставщика в привлечении потребителей.

Необходимым требованием эффективной организации нормативно-целевого финансирования является его одноканальность либо прозрачность принципов распределения средств по сопутствующим каналам финансирования.

Нормативно-целевое финансирование не предполагает необходимости осуществления контроля за направлениями расходования средств, полученных учреждением в качестве оплаты оказанных им услуг, который в перспективе должен быть заменен контролем за объемом и качеством услуг.

Под договорным финансированием, или социальным заказом, понимается финансирование предоставления социальных услуг по договору между государством и поставщиком услуг при наличии свободы сторон заключать соответствующий договор. Договорное финансирование применимо к ГМАНО и организациям частного сектора.

В системе социального заказа конкуренция между поставщиками услуг выражена в большей степени по сравнению с нормативно-целевым финансированием, однако стоимость социальных услуг не поддается административному контролю со стороны государства. Методом, направленным на минимизацию цены услуг, при этом должен быть конкурсный порядок размещения социального заказа, однако он эффективен только на конкурентных рынках. Это ограничивает применение социального заказа в тех областях, где государство связано обязательствами по предоставлению бесплатных услуг для всех потребителей (имеются в виду общее, начальное и среднее профессиональное образование, а также здравоохранение).

Переход к предоставлению услуг на договорной основе следует осуществлять поэтапно и при наличии на соответствующей территории нескольких организаций, оказывающих соответствующие услуги. Для этого в процессе бюджетного планирования можно организовывать конкурсы на право заключения договоров на оказание социальных услуг между действующими на соответствующей территории бюджетными учреждениями и частными организациями. Стартовой ценой на таких конкурсах, превышение которой влечет их признание несостоявшимися, должен быть рассчитанный исходя из возможностей бюджета на очередной год норматив финансовых затрат на предоставление данных услуг. В случае если размещение социального заказа на конкурсной основе оказалось невозможным, следует использовать нормативно-целевое финансирование.

Для создания предпосылок к усилению конкуренции между поставщиками при нормативно-целевом и договорном финансировании важно обеспечить потребителю право выбора поставщика услуг. Это предполагает отказ от закрепления за поставщиками услуг определенного контингента потребителей. Договор (зада-

ние) на предоставление социальных услуг должен определять соответственно цену или норматив финансирования на единицу услуг и ограничения объема услуг на 1 потребителя. Распределение бюджетных расходов на оказание услуг между конкретными их поставщиками должно осуществляться исходя из установленной договором цены услуг (или норматива финансовых затрат на их оказание) и фактического объема их предоставления.

Субсидирование потребителя заключается в предоставлении гражданам бюджетных средств для частичной компенсации их расходов на приобретение определенных услуг. Хотя для обеспечения целевого использования субсидии она перечисляется выбранному потребителем поставщику услуг, в отличие от нормативно-целевого и договорного финансирования с использованием ваучеров получателем бюджетных средств является именно потребитель. Учитывая, что риск выбора поставщика лежит на потребителе, государство не гарантирует последнему ни цены, ни качества услуг. Обязательство государства ограничивается уплатой гражданину фиксированной суммы. Субсидирование потребителя применимо для финансирования услуг, которые государство считает возможным предоставлять на условиях соплатежей граждан, и при отсутствии государственного контроля за качеством услуг.

В процессе подготовки проекта федерального бюджета на 2005 г. впервые в российской практике была предпринята попытка использовать методологию **бюджетирования, ориентированного на результат**. Всеми федеральными министерствами и ведомствами на единой методологической основе были подготовлены бюджетные доклады, в которых описаны основные результаты их работы за отчетный трехлетний период, определены цели и задачи их деятельности на среднесрочную перспективу, а также система показателей для оценки ее результативности. Большая часть расходов на содержание министерств и ведомств теперь распределены по так называемым ведомственным целевым программам, т.е. увязаны с конкретными направлениями деятельности структурных подразделений ведомств и их ожидаемыми результатами. Одновременно была создана правовая база для встраивания в российский бюджетный процесс практики среднесрочного целевого планирования и совершенствования института бюджетных докладов.

Удлинению периода бюджетного планирования и учету ранее принятых обязательств в процессе составления бюджета должно содействовать включение в перспективный финансовый план распределения между субъектами бюджетного планирования ассигнований на выполнение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств на трехлетний период. Отступления от ранее утвержденных параметров перспективного финансового плана в процессе составления бюджета на очередной год должны мотивироваться. В то же время перспективный финансовый план законодательно не утверждается, что обеспечивает необходимую степень адаптивности финансовой политики к изменениям социально-экономической ситуации.

Внедрение в российский бюджетный процесс методов бюджетирования, ориентированного на результат, создает предпосылки для развития процессов целеполагания при проведении бюджетной политики, более прозрачного сопоставления затрат с результатами и принятия более рациональных решений. Вместе с тем анализ практики подготовки Сводного бюджетного доклада Правительства и бюджетных докладов федеральных министерств показывает, что серьезные изъяны в методологии целевого планирования порождают формальное отношение министерств к подготовке докладов, что снижает эффективность предложенного инструмента бюджетного процесса.

Теоретически правильное требование о том, чтобы целям и задачам, которые ставятся субъектами бюджетного планирования, соответствовали количественные показатели их достижения, привело – в сочетании с ограниченностью возможностей сбора необходимой статистической информации – к искажению логической последовательности планирования. Показатели результативности, которые по идее должны подстраиваться под цели и задачи, фактически выступили на первый план, так как при составлении бюджетного доклада министерства вынуждены подстраивать цели и задачи под доступные статистические показатели. Для снятия остроты этой проблемы необходимо разработать альтернативную систему сбора данных для оценки количественных показателей результативности деятельности ведомств.

Не менее значимой является проблема несоответствия набора поставленных субъектами бюджетного планирования целей и задач объему их полномочий. Одним из способов решения этой проблемы может быть ужесточение требований к описанию средств достижения поставленных целей и задач в бюджетных докладах с точки зрения демонстрации зависимости между конкретными действиями субъектов бюджетного планирования и получаемым результатом.

Еще одна проблема состоит в ограниченности возможностей для независимой внешней оценки численных значений содержащихся в бюджетных докладах показателей результативности. Это связано с отсутствием необходимой для сопоставительного анализа информационной базы не только по другим странам, но зачастую и по аналогичным внутренним показателям прошлых лет. Таким образом, фактически у Правительства на сегодняшний день нет возможности судить, высоки предложенные ведомствами значения показателей или низки, а значит, можно ли считать деятельность ведомства достаточно результативной. Существуют и другие, более мелкие недостатки в методологии подготовки бюджетных докладов министерств.

Принимая во внимание отмеченные проблемы, на данном этапе внедрения БОР следует признать правильным отказ от идеи распределения ассигнований между ведомствами на основе оценки результативности их деятельности. В отсутствие адекватных критериев оценки результатов деятельности субъектов бюджетного планирования и представлений о том, какой уровень затрат на достижение этих результатов может считаться экономически обоснованным, снятие контроля за направлениями их расходования может привести к росту бюджетных расходов.

Проведенный в третьем разделе анализ свидетельствует о необходимости длительного переходного периода для внедрения принципов БОР в российский бюджетный процесс.

Проведенный **в четвертом разделе** анализ международного опыта реформирования систем предоставления населению услуг здравоохранения и образования показывает, что, несмотря на различия в экономическом положении развитых и постсоциалистических стран, основные направления соответствующих реформ

схожи. К ним следует отнести: отход от финансирования образования и здравоохранения исключительно за счет государственных средств, предоставление большей самостоятельности медицинским и образовательным организациям, расширение набора возможных инструментов финансирования предоставления соответствующих услуг, внедрение в данных сферах конкурентных начал.

Вместе с тем предпосылки для проведения реформы здравоохранения были различны, с одной стороны, для развитых стран и, с другой – для стран с переходной экономикой. Потребность в реформировании здравоохранения на постсоциалистическом пространстве была обусловлена прежде всего ограниченностью бюджетных возможностей его финансирования. Реформы систем здравоохранения в развитых странах были направлены на их адаптацию к новым вызовам (неконтролируемая или слабо контролируемая инфляция издержек на предоставление медицинских услуг; неэффективность и/или провалы на рынках медицинского страхования, лекарств, медицинского оборудования; появление новых опасных заболеваний).

Рассмотренный в разделе опыт Канады позволяет выделить ряд моментов, от которых зависит успех реформ:

- необходимость четкого определения перечня и объема предоставляемых за счет средств государства медицинских услуг;
- необходимость определения наличия дополнительных, помимо бюджетных, источников финансирования учреждений, созданных в новых организационно-правовых формах;
- необходимость специального регулирования налогового режима в отношении частного медицинского страхования.

В настоящее время в большинстве стран мира признается важность полноценного сотрудничества государственного и частного сектора в области финансирования образования. Государственное финансирование образования необходимо там, где социальная выгода превышает частную, и в отношении граждан с низкими доходами. Там, где частные выгоды выше (это касается, например, получения второго высшего образования), большую роль играет частный капитал.

В сфере высшего образования в зарубежных странах активно внедряется механизм разделения затрат, при котором учащиеся

частично оплачивают тем или иным способом свое обучение. В качестве основных инструментов можно назвать: традиционные ссуды (учащийся возвращает кредит фиксированными платежами в определенные периоды времени), контракты на вложения в человеческий капитал (human capital contract), при которых учащийся отдает часть будущей заработной платы за определенный период в счет оплаты обучения, и пр. Опыт зарубежных стран показывает, что наличие набора многообразных финансовых инструментов для обеспечения получения образования и активное участие частного капитала повышает спрос на образовательные услуги и позволяет наиболее эффективно распределять средства в сфере получения образования.

В пятом разделе даны предложения по направлениям реформы в отдельных отраслях бюджетного сектора.

В здравоохранении одной из причин разрыва между государственными гарантиями медицинской помощи и их финансовым обеспечением является неэффективное распределение ресурсов в системе лечебно-профилактических учреждений, что требует ее реструктуризации. Она должна проводиться в двух основных направлениях: путем оптимизации бюджетной сети и путем внедрения новых организационно-правовых форм для учреждений здравоохранения.

Оптимизация бюджетной сети предполагает перераспределение мощностей и ресурсов от стационарного сектора в пользу амбулаторного. Другим направлением оптимизации бюджетной сети является передача на региональный и местный уровни части федеральных учреждений здравоохранения, за исключением учреждений, оказывающих высокоспециализированную медицинскую помощь для потребителей из всех регионов страны. Необходима также передача сети ведомственных учреждений здравоохранения в ведение Федерального агентства по здравоохранению. В идеале все государственные учреждения здравоохранения должны принадлежать ведомству, успешность деятельности которого оценивается при помощи индикаторов состояния здоровья населения.

Внедрение новых организационно-правовых форм в сфере здравоохранения предполагает определение круга учреждений, которые должны остаться в существующей организационно-

правовой форме, быть преобразованы в ГМАНО, АУ или приватизированы. Можно выделить следующие два условия сохранения учреждений в прежней организационной правовой форме, предполагающей сметное финансирование: основная деятельность не может быть адекватно измерена объемными (результатирующими) показателями, важнее обеспечить возможность оказывать необходимую медицинскую помощь, чем оптимизировать загрузку мощностей. Таким условиям удовлетворяют: центры санэпиднадзора, инфекционные и психиатрические больницы, туберкулезные и наркологические диспансеры, центры СПИД.

Основную часть остальных медицинских учреждений целесообразно преобразовать в АУ.

Преобразование медицинского учреждения в ГМАНО допустимо в случае, если оно не находится в монопольном положении, необходима оптимизация мощностей учреждений данного профиля и имеется управленческий потенциал для самостоятельного хозяйствования.

Приватизировать учреждения здравоохранения предлагается в случае, если их деятельность практически не финансируется из бюджета и ее могут осуществлять организации любой организационно-правовой формы.

В настоящее время идет разработка новой модели системы образования в России, которая предполагает **реформирование всех уровней образования**. В общем образовании планируется переход к 12-летнему обучению, которое в старших классах должно быть профильным. На наш взгляд, при фактически массовом характере высшего образования эта мера неэффективна, так как бакалавриат, по сути, выполняет те же функции, которые предполагается возложить на профильную школу. Во всяком случае, недопустимо одновременно переходить к 12-летней школе с профильным обучением и сохранять массовое высшее образование, поскольку это привело бы к удвоению расходов на решение одной и той же задачи без получения дополнительного эффекта. Отдельной задачей в общем образовании является выравнивание стартовых возможностей детей из разных социальных слоев населения. Решение этой задачи требует введения обязательного предшкольного образования.

В сфере высшего образования должен быть осуществлен переход на двухуровневую модель высшего образования – бакалавриат и магистратуру. Это позволит частично оптимизировать издержки на подготовку специалистов в высшей школе и нивелировать различия, существующие в настоящее время между платным и бюджетным образованием. При этом образовательная задача бакалавриата состоит в формировании базовых основ профессиональной культуры, а магистратуры – в подготовке специалистов, способных к организации новых областей деятельности, исследованиям и управлению.

Реформа высшей школы должна осуществляться в увязке с формированием системы непрерывного профессионального образования, которое позволит обеспечить соответствие системы образования динамично изменяющимся потребностям личности, общества, экономики.

Основным инструментом повышения инвестиционной привлекательности сферы образования является создание условий для роста экономической самостоятельности образовательных учреждений и повышения их ответственности за конечные результаты деятельности путем увеличения разнообразия их организационно-правовых форм. Кроме того, планируемые изменения в организационно-правовых формах и способах бюджетного финансирования будут способствовать сглаживанию разницы между государственными и негосударственными вузами.

Основными направлениями оптимизации бюджетной сети в системе образования являются:

- реструктуризация сети городских и сельских школ;
- передача учебных заведений начального и среднего профессионального образования (НПО и СПО) на региональный уровень;
- передача основной части федеральных вузов и ссузов, оставшихся на федеральном уровне, в ведение Федерального агентства по образованию.

Предполагаются серьезные изменения в системе финансирования образовательной сферы. Применительно к дошкольным учреждениям финансирование образовательных программ должно осуществляться за счет предоставления муниципалитетам субвен-

ций из регионального бюджета, а финансирование социальных услуг – за счет средств муниципалитета и родителей. В системе общего образования основной задачей является последовательный переход на нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений. Финансирование учебных заведений НПО и СПО должно осуществляться на основе нормативов бюджетного финансирования, дифференцированных в соответствии с профилем профессиональной подготовки.

В высшем образовании система ГИФО должна действовать только на уровне бакалавриата. В магистратуре должен применяться другой метод бюджетного финансирования – по нормативу, единому для всех студентов, поступивших на второй уровень высшего образования (с возможной дифференциацией по специальностям подготовки и региональным особенностям). При этом прием в магистратуру на основе бюджетного финансирования должен быть сокращен примерно до 10% выпуска из бакалавриата. Остальные студенты магистратуры должны учиться на платной основе.

Государственные субсидии предполагается также использовать при подготовке кадров для работы в бюджетной сфере. Чтобы получить право на получение субсидии, абитуриент должен подписать контракт о работе после окончания вуза по распределению на непрестижных, плохо оплачиваемых рабочих местах в бюджетной сфере. В противном случае субсидия подлежит возврату в бюджет.

В сфере науки возможны два основных сценария реформирования бюджетной сети, которые различаются по степени радикальности сокращения бюджетной сети и количественному соотношению различных организационно-правовых форм, в которые будут преобразовываться учреждения науки.

Первый сценарий предусматривает относительно мягкий способ реформирования, при котором число бюджетных учреждений науки сокращается на 50% путем перевода их в иные организационно-правовые формы. Радикальный сценарий предусматривает сокращение сети бюджетных учреждений науки (в первую очередь за счет реформирования системы РАН) на 2/3.

Перспективной задачей является интеграция учреждений науки с вузами, что может стать одним из основных направлений преобразований в академическом секторе науки, учитывая имеющийся

опыт создания учебно-научных и научно-образовательных центров.

Большое значение имеет также реформа ФГУПов, на которые приходится большая часть бюджетного финансирования. Часть из них предполагается преобразовать в акционерные общества со 100%-м государственным участием, часть – в ГМАНО.

В сфере культуры и искусства предлагается оптимизировать действующую бюджетную сеть путем передачи непрофильных федеральных учреждений в ведение профильных министерств, их преобразования в АУ и ГМАНО при сохранении ведомственной принадлежности, а также передачи части федеральных учреждений на региональный уровень.

Еще одно перспективное направление реформирования учреждений культуры и искусства – разделение функций оказания услуг в сфере культуры и владения (распоряжения) государственным имущественным комплексом, предназначенным для оказания таких услуг. При этом имущественный комплекс, предназначенный для оказания услуг в сфере культуры, должен предоставляться в пользование организациям культуры по результатам открытого конкурса. Условиями конкурсного отбора при этом должны быть обязательства по объему, качеству и цене услуг, принимаемые на себя организациями культуры. Такая мера позволила бы создать дополнительные возможности для выхода на рынок частных компаний, оказывающих культурные услуги, и повысить их качество.

Приложение 1.

Тест на определение заинтересованности общества в различных вариантах альтернативного предоставления услуг

Тест на определение заинтересованности общества (ТЗО)²⁰⁵ был разработан с целью выявления:

- ключевых политических вопросов, на которых следует акцентировать внимание на различных этапах процесса альтернативного предоставления услуг – АПУ;
- ключевых горизонтальных программ и политических вопросов, которые следует рассмотреть и принять во внимание при определении того, соответствует ли та или иная инициатива по линии АПУ интересам общества;
- областей, по которым сторона, выступившая с инициативой по линии АПУ, должна сформулировать свои обязательства относительно конечных результатов проекта, которые станут основой для будущего мониторинга и оценки результативности инициативы.

Тест на определение заинтересованности общества – это не серия вопросов, ответы на которые будут сводиться к простому «да» или «нет». Его рубрики объединяет одна задача: все стороны, принимающие решения, связанные с осуществлением инициатив по линии АПУ, а также те, кто их реализует и оценивает, должны высказать свое мнение о том, соответствует ли данная инициатива интересам общества и будет ли соответствовать в будущем. С помощью теста сторона, выступающая с инициативой по линии АПУ, сможет сделать вывод, будет ли предлагаемая ею инициатива служить интересам общества.

Вопросы теста на определение заинтересованности общества являются основой для точечного анализа рассматриваемой инициативы по линии АПУ. Принимая во внимание государственную политику, точечный анализ установит, какие конкретно обязатель-

²⁰⁵ Приводится в обобщенном виде по материалам Управления Казначейства Канады. См.: Policy on Alternative Service Delivery. See http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/oprepubs_B4asd-dmps1_e.asp

ства должны быть приняты относительно результатов инициативы. Инициатива будет оцениваться именно в свете этих обязательств, о которых общество получит необходимую информацию.

Вопросы теста на определение заинтересованности общества

Ниже приводятся ключевые вопросы, призванные установить, соответствуют ли предлагаемые инициативы по линии АПУ интересам общества.

Высший уровень управления

Предусмотрено ли в данной схеме, что министры будут играть соответствующую их статусу роль в ее реализации? Может ли предполагаемый уровень связи между правительством и стороной, выступающей с инициативой, гарантировать, что предпринимаемые действия не будут противоречить существующим политическим установкам?

Обеспечивает ли принимаемая схема отчетность по результатам и доведение этой и любой другой информации о качестве работы до сведения министров, парламента и граждан?

Достигнуто ли в данной схеме должное соотношение между гибкостью, необходимой для обретения достаточной организационной эффективности, и разумным уровнем руководства?

Требования относительно используемого языка

Были ли включены соответствующие положения, обеспечивающие уважение к государственному языку?

Результаты для населения

Можно ли сделать на основании проведенного анализа затрат, рисков и выгод четкий и безусловный вывод об экономической целесообразности данной инициативы?

Повлияет ли инициатива на качество обеспечения услуг в сторону большего его соответствия нуждам, ожиданиям и первоочередным потребностям населения?

Улучшит ли новая схема организационную эффективность отрасли?

Ориентированность на гражданина

Обеспечивают ли отношения между партнерами по АПУ доступ граждан к широкому спектру услуг, предоставляемых населению государством? Обеспечивается ли доступ к информации об инициативе всем заинтересованным лицам? Следует ли проводить консультации о пользе реализации инициативы с населением? Если да, то как должен быть организован этот процесс? Разработана ли система, гарантирующая, что основные заинтересованные лица и общество в целом получают полную и своевременную информацию о предполагаемых изменениях?

Разработаны ли мероприятия, направленные на проведение мониторинга относительно степени удовлетворенности качеством предоставляемых услуг как среди их пользователей, так и в обществе в целом?

Обеспечены ли доступ к информации и ее сохранность, а также тайна личной жизни граждан?

Ответственное расходование денежных средств

Будет ли реализована какая-либо схема, гарантирующая, что за свои деньги граждане получают должное качество и не пострадает принцип ответственности за расходование государственных средств и отчетности перед парламентом за все произведенные расходы?

Ценности

Соответствует ли организационная культура (включая систему ценностей и этику), в духе которой осуществляется инициатива, организационной культуре, признаваемой в государственном секторе?

Есть ли уверенность в том, что организационная культура, характерная для предлагаемой инициативы, будет претворена в жизнь?

Должное ли внимание уделяется проблеме трудовых ресурсов, включая мобильность кадров государственной службы, мнению профсоюзов и пр.?

Будет ли данная инициатива способствовать сохранению имиджа и статуса федерального правительства?

Каким образом проведение данной инициативы отразится на положении государственной службы как единого общенационального института?

Приложение 2.

Восемь этапов «следующих шагов»

Согласно методу «следующих шагов», практикуемому в Соединенном Королевстве, агентства проходят жизненный цикл, обычно состоящий из 8 этапов²⁰⁶.

Статус кандидата: учреждение или род деятельности намечается кандидатом на превращение в агентство. Кандидатский этап продолжается от 3 до 9 месяцев, на протяжении которых производится оценка *целесообразности этой формы организации*.

Предварительное определение деятельности: производится официальное рассмотрение функций действующего учреждения, а также альтернативных путей их осуществления.

Отношения между министерством и агентством: регламентируются отношения, в том числе по определению вопросов, в которых агентству может быть предоставлена самостоятельность.

Рамочный документ: в документе официально перечисляются стоящие перед агентством задачи, уточняются рабочий режим, обязанности старшего руководителя, отношения с «материнским министерством», а также различные финансовые и кадровые моменты.

Старший руководитель: назначение на эту должность производится на открытой конкурсной основе; заключается контракт, в котором оговаривается рабочий режим и фиксируются параметры ожидаемого качества работы.

Плановая эффективность: определяется ежегодно, причем агентство четко информируется о том, каким образом будет производиться оценка его деятельности.

Годовые отчеты: в них сопоставляются плановые и фактические показатели эффективности; в отчеты включаются заверенные аудитором финансовые отчеты.

Периодические ревизии: проводятся не реже 1 раза в 5 лет с целью определить эффективность и результативность работы агентства и, в случае необходимости, рассмотреть возможность внесения изменений в его устав.

²⁰⁶ См.: Schick A. Agencies in Search of Principles. P. 33–34.

Приложение 3.

Экономические составляющие аргументации в пользу выбора вариантов альтернативного предоставления услуг

Перечисленные ниже компоненты программы могут способствовать построению убедительной, экономически обоснованной аргументации в пользу выбора различных вариантов альтернативного предоставления услуг²⁰⁷:

- характеристика действующей в настоящее время программы услуг в качестве базового уровня;
- определение предполагаемых целей/эффективности программы;
- сопоставление структур АПУ и установленных целей;
- подробный анализ избранных/достижимых вариантов с точки зрения их преимуществ, затрат и рисков;
- рекомендации;
- план внедрения.

Сторонники инициативы по внедрению АПУ должны по мере возможности оценить степень достижимости плановых результатов по каждому из элементов экономической аргументации (затраты, преимущества и риски) в рамках проводимого точечного анализа.

Официальные языки

Главный вопрос этого компонента АПУ состоит в следующем: были ли включены соответствующие положения, обеспечивающие уважение к государственному языку?

Те, кто принимает решения на государственном уровне, должны понимать, каким образом та или иная инициатива по внедрению АПУ может повлиять на группы населения, чей родной язык не является государственным языком, и определить степень воздейст-

²⁰⁷ Изложено по: Treasury Board of Canada. Alternative Service Delivery Policy Guide. http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_B4pg-gs/pg-gs-1_e.asp

вия политических курсов и программ, принимаемых правительством, с целью защиты прав в сфере государственного языка.

Может потребоваться отдельный анализ для тех инициатив АПУ, которые требуют трансформации в правительственных структурах и не поддаются под регулирование законодательства о государственном языке.

Управление трудовыми ресурсами

Основной вопрос этого компонента АПУ заключается в следующем: достаточно ли глубоко прорабатывались вопросы, связанные с трудовыми ресурсами, включая требования профсоюзов, права по отзыву должностных лиц (в случае увольнения работников), компенсации и пенсии, права преемственности наемных работников, предложения по непрерывному найму.

По мере возможности сторонникам инициатив по внедрению АПУ надо детально определить, какие последствия повлечет за собой достижение намеченных результатов с точки зрения перемещения трудовых ресурсов, включая:

- справедливое и беспристрастное отношение к наемным работникам;
- возможности по внедрению новых принципов по управлению трудовыми ресурсами.

Кардинальное значение в случае, когда инициативы по внедрению АПУ предусматривают создание новой организационной формы, имеет разработка стратегического плана по перемещению трудовых ресурсов.

Решение вопросов, связанных с трудовыми ресурсами, имеет принципиальное значение для успешного проведения в жизнь инициатив АПУ, однако сами по себе эти вопросы не влияют на процесс принятия решений. Варианты режима управления трудовыми ресурсами определяются теми организационными формами, которые были выбраны для поддержки полномочий конкретной службы или программы.

Инициатива по внедрению АПУ может коснуться практически каждого работника конкретной организации. У кого-то изменятся объем или условия работы, а у кого-то – направление служебной карьеры (либо внутри, либо за пределами сферы предоставления

публичных услуг). В круг проблем, связанных с трудовыми ресурсами, обычно входят кадровые вопросы, а также вопросы, связанные с предоставлением материальной помощи, условий найма, пенсионного обеспечения и т.д. Лица, принимающие решения, должны понимать, каковы объемы работ и затрат, необходимые для создания новой классификационной системы, нового режима подбора кадров, новых механизмов предоставления материальной помощи или для создания потенциала, необходимого для подготовки и внедрения эффективных программ использования трудовых ресурсов.

*Трудовые ресурсы – планирование перехода
к новым формам работы*

В рамках инициатив АПУ должны быть четко очерчены полномочия и задачи в рамках программы, желаемые схемы отчетности, иерархия отчетности, а также источники финансирования. Это обеспечит основу для стратегического планирования использования трудовых ресурсов и поможет определить, какой режим регулирования трудовых отношений окажется оптимальным.

Для плавного перехода к новой среде, создаваемой АПУ, очень важно иметь «План трудовых ресурсов», особенно в случаях, когда кадры переходят к новому работодателю. Этот план должен определять весь спектр вопросов, связанных с трудовыми ресурсами, – от изменения режима управления ими до принятия законодательства, обеспечивающего соответствующие властные полномочия.

«План трудовых ресурсов» должен содержать оценку потребностей нового работодателя, возможности или желание сохранить существующие рабочие места, а также включать следующие элементы:

- описание механизмов обеспечения рабочими местами в новых организациях работников государственных служб;
- оценка адаптации к новым формам работы для персонала, затронутого данной инициативой (как тех, кто перешел к новому работодателю, так и тех, кто остался работать в государственных структурах);

- оценка административных затрат, связанных с переходом на новые рабочие места, увольнением, пенсионным обеспечением и оплатой труда;
- подробная информация о квалификации имеющихся кадров;
- определение держателей крупных пакетов акций, которых необходимо будет привлечь к внедрению данного плана;
- вероятные сценарии перехода к новым формам занятости;
- вопросы, связанные с обеспечением прав работников, меняющих место работы.

При распоряжении трудовыми ресурсами в рамках инициатив АПУ необходимо учитывать следующие моменты:

- справедливое и разумное отношение к наемным работникам;
- соразмерность компетентности работников и денежного вознаграждения, которое в то же время должно соответствовать возможностям работодателя;
- обеспечение максимальных возможностей в трудоустройстве для работников государственных служб.

Степень реализации указанных положений будет зависеть от целей конкретной инициативы, экономической обоснованности, а также от рыночной конкурентоспособности кадров. У правительства возникают наиболее широкие возможности для сохранения преемственности кадров в тех случаях, когда оно создает новое агентство по предоставлению услуг в сфере, регулируемой на федеральном уровне, или когда предлагает уникальные кадры, привлечение которых в частный сектор может оказаться для бизнеса очень выгодным. Если же целью является гармонизация деятельности, осуществляемой на различных уровнях правительственной власти (федеральном, провинциальном и муниципальном), или покупка продукции или услуг у уже существующих поставщиков из частного сектора, то возможностей для обеспечения преемственности кадров может оказаться меньше.

Вопросы законодательства

Для успешной разработки и внедрения того или иного варианта АПУ крайне важно обеспечить необходимую законодательную основу.

Например, в Канаде Казначейская комиссия выступает работодателем по отношению к федеральным департаментам и отдельным государственным службам, определяемым в ч. I Приложения I «Закона о финансовом управлении» (ЗФУ) (*The Financial Administration Act (FAA)*), «Законом о трудовых отношениях на государственной службе» (ЗТОГС) (*Public Service Staff Relations Act (PSSRA)*) и «Законом о найме на государственную службу» (ЗНГС) (*Public Service Employment Act (PSEA)*), а также другими законодательными документами. В результате внедрения некоторых инициатив АПУ данный режим придется заменить одним из следующих:

- регулируемым положениями ЗТОГС, Приложение I, ч. II;
- регулируемым положениями «Трудового кодекса Канады»;
- или регулируемым положениями трудовых кодексов или кодексов о трудовых отношениях в государственном секторе, действующих на уровне провинций.

В подобных случаях новая структура, занимающаяся АПУ, будет иметь те же права и обязанности, что и нынешняя Казначейская комиссия в соответствии с ЗФУ (т.е. право разрабатывать и внедрять политические решения в сфере трудовых ресурсов, обсуждать и заключать коллективные договоры и т.д.). Поэтому для успешного проведения в жизнь инициативы АПУ решающее значение имеет планирование в сфере трудовых ресурсов.

Соглашения о регулировании в сфере кадровых ресурсов

Соглашения о регулировании в сфере кадровых ресурсов, заключаемые между профсоюзами и работодателями, гарантируют соблюдение норм справедливости в отношении всех работников государственной службы, независимо от того, какова будет форма конкретной инициативы АПУ.

Данные соглашения должны распространяться на работников, переходящих к новому работодателю, остающихся в государственном секторе, а также на тех, кто подпадает под сокращение.

Права преемственности наемных работников

В случае продажи, передачи или отделения фирмы или подразделения могут применяться положения, гарантирующие права преемственности наемных работников. Права преемственности

наемных работников определяются особыми положениями законодательства о труде, разрешающими агенту по коллективному договору продолжать представлять интересы наемного работника при проведении коллективных переговоров с работодателем, тем самым обеспечивая непрерывность действия коллективных договоров вплоть до окончания срока их действия.

Применение права преемственности наемных работников предполагает, что новый работодатель берет на себя ответственность за обеспечение определяемых коллективным договором, действующим на момент перехода к новому работодателю, прав, привилегий и обязательств в отношении работников, которые был обязан обеспечивать его предшественник.

Эффективность новых организационных форм

Главный вопрос этого компонента АПУ состоит в следующем: обеспечено ли адекватное соотношение между степенью гибкости, необходимой для высокоэффективной работы, и надежным управлением?

Сторонники инициативы АПУ должны определить последствия достижения определенных результатов в сфере повышения организационной эффективности, например:

- связь стратегий и потенциала, необходимого для эффективной работы;
- понимание сути изменений в организационной работе и право определения этих изменений;
- рычаги управления в рамках партнерских отношений.

Инициативы АПУ нередко приводят к фундаментальным изменениям в организационных структурах, поддерживающих внедрение программ, и в характере оказываемых услуг. Эти изменения доказывают важность сильного руководства и необходимость тщательного отбора работников и партнеров.

Руководство: при внедрении инициативы АПУ полномочия, задачи и направления стратегического руководства в организации нередко формулируются впервые, или же значительно изменяются уже существующие формулировки. Руководителям необходимо продемонстрировать ясное понимание интересов и потребностей

различных заинтересованных лиц при формулировке задач и целей организации.

После утверждения целей и задач организации они должны быть доведены до сведения всех уровней организационной структуры, одновременно устанавливаются рамки ответственности. В обязанности организации входит обеспечение четкого понимания стратегических направлений работниками всех уровней, а также их готовности претворять в жизнь новые стратегические установки путем поощрения и вовлечения в процесс происходящих изменений.

Упор на трудовые ресурсы: в результате изменения целей и задач организации может потребоваться разработка новых планов управления трудовыми ресурсами и определения потребности в организации обучения и повышения квалификации персонала.

Упор на партнеров: во многих случаях АПУ предусматривает поиск партнеров или компаньонов. Подобные отношения, возникающие с представителями других уровней правительства или частного сектора (частного, некоммерческого, на общественных началах), должны соответствовать стратегическому курсу правительства и способствовать осуществлению поставленных задач на условиях взаимной выгоды.

На основании соответствующей информации и критериев следует выбрать компетентных поставщиков товаров или услуг. Организация может как осуществлять с ними совместную работу или обмениваться информацией, так и привлекать партнеров или поставщиков к созданию новых видов услуг и/или программ.

Например, в Канаде в 1997 г. Национальный институт качества (НИК) и Секретариат Казначейской комиссии при содействии департаментов правительства, организаций государственного сектора и советов по качеству разработали и внедрили общие принципы создания эффективных организаций по предоставлению государственных услуг.

При изменении организационной структуры в связи с внедрением инициативы АПУ ее сторонники должны учитывать принципы организационной эффективности, утвержденные Национальным институтом качества (НИК). (См.: «Принципы качества для госу-

дарственного сектора Канады» на (http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/operpubs/otherpubs/cqcps_e.htm).

Повышение качества услуг

В этом компоненте два наиболее значимых вопроса:

1. Соответствуют ли изменения в характере услуг потребностям, ожиданиям и приоритетам граждан?
2. Обеспечивают ли сложившиеся между поставщиками услуг взаимоотношения легкий доступ граждан к широкому спектру государственных услуг?

Основной движущей силой инициативы по АПУ является стремление сделать программы и услуги более ориентированными на граждан. Это означает, что процесс предоставления услуг надо организовать с позиций клиентов/граждан. Этого можно достичь путем организации партнерств, предоставляющих одновременно целый набор различных услуг, путем создания совета держателей пакетов акций или путем передачи организациям бывших полномочий, чтобы они могли лучше реагировать на запросы граждан и клиентов.

В соответствии с «Общими принципами политики, направленной на повышение качества услуг»²⁰⁸ департаменты и агентства, предоставляющие населению наиболее значительный объем услуг, должны:

- руководствоваться принципами комплексного непрерывного совершенствования процессов планирования и внедрения услуг с целью повышения их качества и удовлетворения потребностей клиентов;
- определять в документах основные мероприятия, направленные на удовлетворение потребностей населения в основных услугах, используя метрическую систему Common Measurements Tool;
- разрабатывать и внедрять ежегодные «Планы усовершенствования услуг», основанные на пожеланиях клиентов относительно повышения качества услуг;

²⁰⁸ См. Treasury Board of Canada. How-to Guide for the Service Improvement Initiative. http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/sii-ias/home_e.shtml

- устанавливать целевые показатели для повышения степени удовлетворенности клиентов предоставляемыми услугами (повышение качества к 2005 г. как минимум на 10% по сравнению с результатами опроса «Citizens First», проведенного в 2000 г., или результатами опросов за 2000 г., проведенных самой организацией);
- разрабатывать и публиковать стандарты по базовым видам услуг (например, нормы соединения для услуг телефонной связи, нормы персонального обслуживания электронной и почтовой связи), разработанные на основе пожеланий клиентов;
- внедрять в существующие системы управления качеством услуг системы отчетности менеджеров (начиная с заместителей министра) о повышении качества услуг на основе реальных результатов;
- в рамках процесса ежегодного планирования и отчетности на уровне всего правительства (пользуясь общей метрической системой для государственных услуг Public Service-wide metrics) предоставлять отчет по следующим направлениям:
 - а) стандарты услуг по всем ключевым видам государственных услуг;
 - б) стандарты качества по каждой услуге;
 - в) ежегодное повышение уровня удовлетворенности клиентов услугами.

Прежде чем принимать организационные решения для обеспечения большей ориентированности программ и отдельных услуг на граждан, необходимо получить подтверждение того, что эти программы и услуги планируются и внедряются на основе принципа оценки уровня удовлетворенности клиентов.

Основой для дальнейшего повышения уровня качества услуг должна стать «Методика повышения качества планирования и внедрения услуг», предусматривающая «обратную связь» с клиентами, планирование и внедрение мероприятий по повышению качества услуг.

На основе точечного анализа необходимо четко определить, что конкретно требуется для достижения намеченных результатов в плане повышения качества услуг и доступа к ним граждан в результате внедрения инициативы АПУ.

Приложение 4.

Элементы системы отчетности по альтернативному предоставлению услуг

**Система контроля за уровнем качества или отчетности
включает следующие элементы²⁰⁹:**

Планирование результатов	– Ясное понимание задач, ключевых результатов и стратегических приоритетов. – Четкое распределение ролей и обязанностей. – Реалистичные представления о достижимом уровне качества.
Критерии оценки эффективности	– Стратегия оценки эффективности. – Критерии оценки эффективности в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе. – Механизмы оценки эффективности.
Отчетность	– Разработка положений для составления сбалансированной отчетности. – Формы отчетности, обеспечивающие ее прозрачность, достоверность и своевременность. – Обмен полученным опытом.

Ниже приведены разработанные в Канаде обобщенные «Принципы оценки отчетности на основе конкретных результатов (A Results Based Accountability Checklist for Managers)», которые являются результатом анализа накопленного в течение длительного времени практического опыта. В период разработки общих принципов отчетности рекомендуется придерживаться в целом достаточно скромных целей. В процессе внедрения этих принципов в практику они могут подвергаться дальнейшему усовершенствованию и доработке.

²⁰⁹ См.: Treasury Board of Canada Secretariat. Policy on Alternative Service Delivery. See http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubls_B4asd-dmps1_e.asp

Принципы оценки отчетности на основе конкретных результатов для руководителей

Сторонники инициативы и их партнеры достигли понимания и согласия по следующим вопросам:	Сторонники инициативы и их партнеры должны рассмотреть:
Определение результатов	
Четкое понимание задач, ключевых результатов и стратегических приоритетов	— механизмы привлечения граждан и клиентов к определению ключевых результатов, — формулировку результатов и связь их с конкретными задачами, — опубликование результатов, критериев соответствия результатов и намеченных показателей уровня качества услуг, — конкретные результаты (в сопоставлении с процессом, деятельностью и объемом производства)
Четкое распределение ролей и обязанностей	— четкое определение вклада каждого участника в достижение намеченных результатов, — разъяснение роли вклада каждого из партнеров в достижение намеченных результатов, — вопросы, связанные с ценностями, на которые ориентирован государственный сектор, и с конфликтом интересов
Реалистичные ожидания в отношении уровня качества	— четкую связь ожидаемого уровня эффективности с возможностями (полномочиями, квалификацией, знаниями и ресурсами) каждого из партнеров с целью обеспечения реалистичности ожиданий
Оценка эффективности	
Стратегия оценки эффективности	— выработку соответствующего способа и инструментов контроля, — привлечение по мере возможности общих баз данных или совместный сбор данных, а также обмен информацией, — привлечение информации об уровне эффективности предоставления аналогичных услуг из внешних источников, — инвестирование средств в необходимые системы информационного управления/информационные технологии

Сторонники инициативы и их партнеры достигли понимания и согласия по следующим вопросам:	Сторонники инициативы и их партнеры должны рассмотреть:
Оценка в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе	– определение оценки прогресса на различных стадиях существования инициативы, – разработку сравнительных показателей эффективности
Механизмы повышения эффективности	– разрешение споров в случае неисполнения партнерами взятых на себя обязательств, – порядок подачи заявлений/жалоб, определение подходов, применяемых в тех случаях, когда жалобы граждан требуют принятия корректирующих действий
Отчетность	
Условия сбалансированной государственной отчетности	– определение стратегии отчетности на ранних этапах внедрения инициативы, – возможность включения информации об уровне эффективности услуг в действующую систему отчетности государственных организаций, – распространение информации о поступающих от граждан жалобах и заявлениях при соблюдении конфиденциальности и прав личности
Принципы отчетности (отчетность должна быть прозрачной, открытой, достоверной и своевременной)	– подкрепление отчетности фактическими данными об уровне эффективности, – обеспечение доступности информации для широкой общественности, – обеспечение в отчетности явной связи затрат с конкретными результатами, – использование независимых оценок
Обмен полученным опытом	– определение полученного опыта и публикацию примеров эффективной практики, – определение механизмов дальнейшего совершенствования услуг и внедрения новаций

Приложение 5.

Государственные закупки

Исследования в данной области должны предусматривать решение следующих задач²¹⁰:

- использование положительного зарубежного опыта при разработке предлагаемых мероприятий;
- критическое исследование неудач в данной области и предложения конкретных мер, которые позволили бы избежать подобных ошибок в России;
- изучение зарубежного опыта с целью его использования в российской практике.

Задачи политики государственных закупок

Основная задача политики государственных закупок состоит в получении государством услуг высшего качества. Данная концепция предусматривает низкие цены на товары, соответствующие установленным требованиям. Основная идея концепции государственных закупок услуг – принцип открытой и честной конкуренции, в рамках которой потенциальные продавцы могут предлагать варианты своих решений, отвечающих требованиям покупателей, в соответствии с правилами, одинаковыми для всех участников торгов. Задача претворения данной идеи в жизнь должна возлагаться на государственных чиновников. Необходимо создать специальные механизмы для выявления и предотвращения коррупции.

Опыт Канады

Возможность участия на выгодных условиях в крупных торговых сделках привлекает коммерческие фирмы. На протяжении многих лет и во многих странах продавцы товаров и услуг получали прибыль от долевого участия в различных государственных контрактах, куда были допущены лишь благодаря личным связям. Необхо-

²¹⁰ Данное Приложение является фрагментом следующей публикации: Carin B., Good D., Kitchen H., Swain H. CEPRA Research Activities: In Support of the "Concept of Government Budget Expenditures Policy". November 2002.

димось избегать коррумпированных сделок привела к усложнению правил осуществления государственных поставок. В конечном итоге, наступает момент, когда время и средства, затрачиваемые на соблюдение всех необходимых бюрократических формальностей, не оправдывают существование таких сложных правил. Кроме того, бывают случаи, когда покупателю по той или иной причине требуется произвести срочные закупки и для этого необходимо обойти некоторые формальности. В результате при проведении политики государственных закупок следует обращать внимание на:

- стандартные правила предоставления услуг;
- исключения из них;
- то, кто и как устанавливает исключения;
- отчетность и прозрачность;
- порядок принудительного исполнения обязательств;
- санкции за неисполнение.

Путем изучения непоследовательных, но в целом прогрессивных попыток, предпринятых на протяжении полутора столетий, узнав ответы на указанные вопросы, можно проследить историю развития административных структур Канады. В целом, с течением времени установленные нормы становятся, как правило, более объемными и сложными, по мере того, как к базовым задачам (экономное и эффективное снабжение государства необходимыми товарами и услугами) добавляются все новые и новые, нередко противоречивые задачи. Время от времени канадское правительство упраздняло те или иные законодательские излишества, однако чиновники то и дело изобретали взамен упраздненных новые правила с целью регулирования различных второстепенных вопросов или контроля за поведением поставщиков, которое представлялось им неидеальным.

Два года назад политика государственных закупок Канады была пересмотрена под руководством бывшего секретаря кабинета министров. Подкрепленные отчетами о проверках, предпринимавшихся в конце 1980-х годов и в 1995 г., результаты данной работы иллюстрируют историю успехов, неудач и попыток реформирования канадской федеральной системы. В последнее время были выделены следующие вопросы, требующие реформирования:

- наличие в системе большого количества второстепенных задач, особенно требование объективности, беспристрастности.

В разное время принимались всевозможные «дополнительные» программы, ориентированные на поставщиков – коренное население Канады, или на женщин, мелкий бизнес, регионы, охваченные экономической депрессией, фирмы с уровнем оплаты труда выше рыночного, провинции, где отсутствуют конкурирующие поставщики, и даже на национальные меньшинства, и некоторые из них в той или иной форме сохраняются до настоящего времени;

- чрезмерное ориентирование повседневной практики на соблюдение международных торговых обязательств. Канадский Трибунал по международной торговле подвергался критике, поскольку был излишне сосредоточен на обязательствах по линии Североамериканского соглашения о свободной торговле (NAFTA) и ВТО;
- несоответствие внутренних и международных правил государственных закупок. В Канаде проведение тендеров, как правило, обязательно, если общая сумма закупок превышает 25 тыс. долл., тогда как правила NAFTA допускают закупки из единого источника на сумму примерно до 85 тыс. долл.;
- возможности для выборных министров и их ближайших соратников создавать для себя исключения из общепринятых правил. Имел место ряд скандалов, затронувших премьер-министра и высших государственных чиновников, которые подорвали доверие к правительству;
- отсутствие эффективных санкций (в связи с упомянутым выше). В тех сферах, где доминирует формальное право (например, торговые соглашения, регулируемые международными нормами), действуют санкции, и для наказания виновных применяется уголовное право. Однако бюрократические злоупотребления, халатность чиновников, покровительство и незаконное ослабление требований присущи внутренним свойствам системы, и поэтому возникают проблемы контроля.

Подходы к реформированию

Можно выделить два общих подхода к осуществлению реформ. Стандартный подход, обычно рекомендуемый представителями официальных структур во всех странах, поскольку он еще более

усиливает власть бюрократии, состоит в добавлении новых, еще более детальных правил и инструкций к уже существующим. На каждый случай злоупотреблений – реальных или выдуманных, можно изобрести особое правило, и сам процесс составления данных правил может поглотить большой объем рабочего времени чиновников, за который им начисляются зарплата и пенсия. Другой, более «опасный» подход – обеспечение абсолютной прозрачности. Существует мнение, что предоставление общественности и прессе немедленного доступа к информации обо всех осуществляемых сделках является наиболее эффективным оружием против мошенничества со стороны участников любой сделки. Наиболее радикальные мечты сторонников реформ в этом направлении становятся практической реальностью благодаря появлению электронных носителей информации и Интернету.

Однако существуют и исключения. Чтобы системы были в полной мере конкурентоспособными, необходимо соблюдать коммерческую тайну. Это является в некоторой степени парадоксом, так как во всех системах государственных закупок применяются правила конкуренции с целью защиты прав покупателей/налогоплательщиков. Торговая тайна и интеллектуальная собственность должны охраняться поставщиками для того, чтобы их конкурентные преимущества не были преданы огласке.

Крайний вариант нежелательных последствий можно наблюдать в случае «неутвержденных предложений». Напомним, что идеология государственных закупок начинается с того, что покупатель определяет свои требования и затем рассматривает предложения или конкурсные заявки. Однако в современном мире часто может сложиться ситуация, когда у поставщика возникает блестящее нестандартное решение, не известное покупателю, или решение той или иной проблемы, о которой покупатель еще не думал. Канадская система плохо справляется с подобными ситуациями. В соответствии с общими правилами, в этом случае необходимая информация сообщается правительству, обсуждается и используется при организации конкурса или подачи заявки. При подобных обстоятельствах наиболее эффективные варианты решений проблем попросту не доходят до общественности.

Правила организации государственных закупок зачастую требуют, чтобы товары приобретались по максимально низкой цене,

тогда как многие товары, необходимые государству, являются узкоспециализированными и поставляются единственным производителем (если таковой вообще находится). В настоящее время правила осуществления закупок из единственного источника должны быть проработаны намного тщательнее, чем это делалось раньше, хотя в Канаде и имеется ценный опыт в сфере заключения контрактов по сверхмасштабным сделкам («масштабным государственным закупкам»).

Сложность проблем, связанных с закупками современного дорогостоящего оборудования, особенно проявляется при поставках информационных технологий (ИТ). Качественные ИТ играют важнейшую роль в обеспечении нормального функционирования правительства и ведомств, отвечающих за услуги населению, однако и аппаратура, и программные продукты быстро устаревают, и людям трудно уследить за развитием технологий. Поставщики придумали различные виды «партнерств» с целью своевременной технологической модернизации закупаемых услуг, однако часто условия таких торговых контрактов вынуждают покупателя соглашаться на единственный предложенный поставщиком вариант сделки и уплачивать высокую цену. Несмотря на несомненные достоинства грамотно построенного «государственно-частного партнерства», подобные сделки полностью зависят от уровня компетенции «покупателя» – представителя государственного сектора, способного вести переговоры на одном уровне с высококласными специалистами из соответствующего сектора экономики. Данная концепция, эффективно проводимая в жизнь в Великобритании, где большие средства были затрачены на подготовку экспертов, занятых в государственных ведомствах, в Канаде рассматривается с известной долей скептицизма.

Сфера государственных закупок открывает широкие возможности для коррупции. Канада имеет собственный опыт «дикого капитализма» в данной сфере, и многие правила, введенные в действие за долгие годы, были разработаны именно с целью предотвращения, разоблачения и наказания преступных или некорректных действий участников таких сделок. Многие системы, направленные на обеспечение справедливых и эффективных государственных закупок, также призваны ограничивать проявления преступного поведения, однако важным фактором здесь являются и конкретные санкции, предусмотренные за подобные нарушения.

Приложение 6.

Схемы Public Private Partnership/ Private Financial Initiative

Краткое описание схем

Схемы Public Private Partnership и Private Financial Initiative подразумевают объединение усилий общественного и частного секторов для реализации проектов или производства услуг традиционно осуществляемых общественным сектором²¹¹.

Схемы Private Financial Initiative являются частью более широкого класса схем Public Private Partnership и подразумевают закупку услуг, для предоставления которых необходимо инвестирование в создание или закупку активов со стороны частного сектора, на долгосрочной основе (возможный вариант – финансово самоокупаемая схема, например строительство платного моста в соответствии с потребностями общественного сектора, которое окупится за счет будущих пользовательских платежей).

Предполагается, что в рамках схемы Public Private Partnership²¹²:

- между частным и общественным секторами заключаются среднесрочные или долгосрочные контракты;
- осуществляется распределение рисков и получаемой выгоды;
- целью проектов является общественная польза.

Проектам Public Private Partnership присущи следующие основные характеристики²¹³:

- заключается контракт на закупку услуг государственным органом;
- возникают элементы частной собственности в общественном секторе путем создания совместных предприятий или других организационных форм;
- частный сектор привлекается для эксплуатации общественных активов;
- частный и общественный секторы работают совместно на достижение общих целей;

²¹¹ Irish Government Public Private Partnership (PPP) website (<http://www.ppp.gov.ie>).

²¹² «Working together in financing our future» Policy framework for Public Private Partnerships in Northern Ireland (<http://www.ppp-ni.gov.uk/>).

²¹³ Там же.

- осуществляется оптимальное распределение рисков и достигается наибольшая эффективность как за счет использования опыта частного сектора (управленческого, технического, финансового, инновационного), так и за счет обмена опытом между сторонами.

Необходимыми условиями использования схем Public Private Partnership являются²¹⁴:

- высокая вероятность достижения большей эффективности по сравнению с традиционными способами инвестирования в общественный сектор;
- долгосрочная приемлемость условий партнерства для общественного сектора;
- наличие долгосрочных обязательств по финансированию за счет общественных средств;
- желание и возможность частного сектора участвовать в проекте;
- поддержание эффективного баланса между экономическими и социальными выгодами и издержками.

Основными моделями организации схем Public Private Partnership являются:

- контракты на проектирование, строительство, финансирование, управление (Design, Build, Finance, Operate – DBFO);
- концессии;
- проекты, осуществляемые за счет пользовательских платежей;
- контракты на продажу и обратную аренду активов общественным сектором;
- совместные предприятия и некоторые другие формы.

В компетенцию государственных органов в случае применения схем Public Private Partnership входит²¹⁵:

- выбор между возможными целями проектов;
- четкая спецификация целей проектов и стандартов предоставления услуг;
- контроль за осуществлением проектов в соответствии с установленными целями и стандартами;

²¹⁴ «Working together in financing our future» Policy framework for Public Private Partnerships in Northern Ireland (<http://www.ppp-ni.gov.uk/>).

²¹⁵ «Public Private Partnerships – The Government's Approach» (<http://www.hm-treasury.gov.uk/>).

- защита общественных интересов, которые могут затрагиваться при осуществлении проектов.

Это означает, что общественный сектор – как заказчик услуг – должен четко определить объем и качество требуемых услуг, а также объем ресурсов, который он может выделить на закупку таких услуг. В процессе закупки услуг должен осуществляться постоянный мониторинг всех установленных параметров предоставляемых услуг и, в случае их несоблюдения, должны предприниматься необходимые действия. Все требования к услугам, как и возможные санкции, должны быть четко прописаны в контракте.

Одним из распространенных стимулов является установление четкой зависимости объемов платежей общественного сектора от качества предоставляемых услуг и их доступности. Любые перерывы в предоставлении услуг требуемого качества в требуемом объеме приводят к резкому сокращению платежей. В Великобритании также декларируется, что использование схем Public Private Partnership должно быть выгодно для всех участвующих сторон, т.е. потребителей услуг, налогоплательщиков в целом, частных инвесторов и служащих, занятых в проекте²¹⁶. Следить за соблюдением этого условия также должен заказчик со стороны общественного сектора.

Стимулы, которые приводят к выгодности подобных схем не только для общественного, но и для частного сектора, основаны на 4 основных принципах:

Распределение рисков. Риски распределяются между частным и общественным секторами для лучшей управляемости и получения максимального эффекта. В соответствии с заключаемыми контрактами риски по проектированию, строительству, финансированию и управлению активами переносятся на частный сектор.

Спецификация потребностей. Контракт с государственным заказчиком должен специфицировать функциональные требования к услуге, а не технические характеристики требуемой услуги и способ ее оказания. На частный сектор не должны накладываться ограничения, связанные с дизайном или проектированием, так как это не позволяет получить максимальный эффект от частной инициативы.

²¹⁶ "Public Private Partnerships – The Government's Approach" (<http://www.hm-treasury.gov.uk/>).

Использование актива все время его существования. Долгосрочный контракт создает стимулы для повышения эффективности управления активами.

Вознаграждение в соответствии с результатами деятельности. Платежи за услуги должны зависеть от определенных в контракте критериев оценки деятельности поставщика. Обычно платежи осуществляются за само существование материального актива, способного обеспечить предоставление услуг в требуемом объеме, и за поставленные услуги/их качество. Однако:

- если актив не функционирует должным образом, платежи не осуществляются и контракт должен быть расторгнут;
- платежи за услуги осуществляются только с момента начала оказания услуг;
- увеличение платежей за услуги возможно, но должно быть связано с изменением общего уровня цен или критических для проекта ресурсов (например, топлива для отопления);
- в случае если актив отвечает лишь минимальным требованиям и поставляется минимально возможное количество услуг, что позволяет не расторгать контракт, размер платежей не должен превышать 80% максимально возможного размера платежей. Не менее 20% идет на стимулирование.

Можно так описать упрощенную типичную схему организации проекта Private Financial Initiative.

Заказчиком выступает региональный или местный орган власти или его подразделение (например, один из департаментов администрации). Для осуществления проекта обычно создается отдельное юридическое лицо (общепринятое английское сокращение Special Purpose Vehicle – SPV). Между ним и администрацией заключается контракт на предоставление услуг, подразумевающий создание и эксплуатацию подрядчиком капитальных активов. Это может быть контракт build-operate-transfer или какой-либо другой контракт, который требует от частного сектора осуществления инвестиций и предоставления услуг по заказу администрации. Такое юридическое лицо, как правило, учреждается одной из известных компаний, специализирующихся на контрактах Private Financial Initiative, отобранной на конкурсной основе. Для финансирования проекта на начальном этапе, когда требуется осуществление мас-

штабных инвестиций, кроме вложений «материнской» компании в основной капитал, обычно привлекается долговое финансирование. Чаще всего для этого SPV выпускаются ценные бумаги. Для снижения стоимости заемных средств используются гарантии «материнской» компании или покупается страховка в специализирующихся на страховании контрактов Private Financial Initiative страховых компаниях. Далее SPV заключает необходимые контракты на строительство, а впоследствии и на управление объектом с субподрядчиками. Таким образом, в рамках данной схемы администрация и инвесторы имеют дело только с SPV, которая принимает на себя все риски, передаваемые частному сектору. SPV, в свою очередь, делегирует часть рисков инвесторам и субподрядчикам.

Примеры применения схем Public Private Partnership/Private Financial Initiative

Наиболее показательным примером можно назвать использование схем Public Private Partnership в сфере здравоохранения в Ирландии и Великобритании.

В этих странах широко распространены схемы NHS LIFT (Local Improvement Finance Trust)²¹⁷, при которых создается совместное предприятие с участием департамента здравоохранения, других государственных органов, ответственных за предоставление услуг здравоохранения, и частного сектора. Все объекты здравоохранения на определенной территории передаются под управление совместного предприятия, которое несет ответственность за их содержание, создание новых объектов, сдачу в аренду площадей для дантистов, аптекарей и т.д. Вновь созданные объекты становятся собственностью совместного предприятия, а оплата его услуг осуществляется за предоставление оговоренных услуг в сфере обеспечения условий для работы органов здравоохранения в соответствии с определенными в контракте стандартами.

Стоимость услуг для бюджета фиксируется в контракте, после чего все финансовые риски, в том числе риски финансовой неэффективности предоставления услуг лежат на частном секторе. Од-

²¹⁷ «Working together in financing our future» Policy framework for Public Private Partnerships in Northern Ireland (<http://www.ppp-ni.gov.uk/>).

новременно в контракте может быть предусмотрен механизм модифицирования стоимости услуг (на основе индекса инфляции, стоимости основных ресурсов и т.д.).

Для использования такой схемы департамент здравоохранения Великобритании совместно с Partnerships UK создал совместное предприятие Partnerships for health для развития рынка инвестиций в предоставление первой медицинской помощи²¹⁸. В рамках NHS LIFT создаются совместные предприятия с участием местных органов здравоохранения, Partnerships for health и частного сектора. Все акционеры становятся инвесторами вновь созданного предприятия. В дальнейшем с этим совместным предприятием заключается долгосрочный контракт на осуществление инвестиций и предоставление медицинских услуг на местном уровне. Кроме того, рассматривается возможность продажи пакета акций общественного сектора в дальнейшем.

В тех областях, где действует такая схема, правительство прекращает предоставление средств на осуществление капитальных вложений. В то же время возможны такие формы поддержки, как гранты на определенные частные усовершенствования, низкие ставки арендной платы и другие вложения на мелкомасштабные усовершенствования.

За период с 1997 по 2000 г. правительство Великобритании заключило более 150 контрактов в рамках схем Public Private Partnership по тем или иным проектам²¹⁹. В рамках этих контрактов предусматривалось строительство или осуществление инвестиций в более чем 35 больниц и 520 школ. Общий объем капитальных вложений за этот период превысил 12 млрд фунтов. Инвестиции в рамках ряда контрактов Public Private Partnership в сфере здравоохранения и образования осуществлялись с опережением графика. Напротив, сходные проекты общественного сектора осуществлялись с задержками, а расходы часто превосходили первоначально ожидаемые.

При принятии решения об осуществлении или отказе от осуществления проекта Public Private Partnership в Великобритании

²¹⁸Материалы сайта Департамента здравоохранения Великобритании (<http://www.doh.gov.uk>).

²¹⁹ "Public Private Partnerships – The Government's Approach" (<http://www.hm-treasury.gov.uk/>).

одним из основных критериев является сравнение со стоимостью предоставления аналогичных услуг общественным сектором (PSC – Public Sector Comparator). По оценкам правительства Великобритании²²⁰, проекты Public Private Partnership в среднем позволяют экономить до 17% средств по сравнению с осуществлением вложений общественным сектором традиционными способами.

В последнее время в долгосрочные контракты Public Private Partnership стали включаться так называемые «точки прекращения контракта» (break points). То есть в контракте определяются даты, когда общественный сектор может отказаться от дальнейшей закупки услуг. Обычно такие условия предполагают возможность расторжения контракта через равные промежутки времени после того, как прошла половина максимального срока действия контракта. Особенно часто подобные условия встречаются в контрактах в сфере здравоохранения. Это позволяет общественному сектору более гибко распоряжаться имеющимися ресурсами. При этом для прекращения контракта в такие сроки не требуется выполнения каких-либо дополнительных условий. Прекращение контракта по инициативе общественного сектора в другие сроки обычно связано с выплатой компенсаций и штрафов. Кроме этого, такая практика может крайне негативно сказаться на репутации общественного сектора как партнера и привести к удорожанию закупаемых услуг в дальнейшем.

Для избежания рисков сокращения объемов предоставления бюджетных услуг в сфере здравоохранения требования к вновь создаваемым объектам в Великобритании должны формулироваться до момента принятия решения о форме контракта. То есть решение, использовать ли схемы Public Private Partnership, принимается уже после того, как сформулированы требования к необходимым услугам.

В сфере здравоохранения в Великобритании в рамках Public Private Partnership частному сектору делегируются строительство и управление медицинскими объектами. В то же время предоставление непосредственно медицинских услуг и услуг по уходу за больными остается прерогативой общественного сектора. Однако

²²⁰ "Public Private Partnerships – The Government's Approach" (<http://www.hm-treasury.gov.uk/>).

такие услуги, как обеспечение питанием, уборка и т.д., также входят в услуги по управлению объектом и предоставляются частным партнером.

В здравоохранении также был создан венчурный фонд для финансирования и консультационной поддержки медицинских разработок. Его участниками стали государственный совет по медицинским исследованиям (Medical research council) и ряд частных консультационных и финансовых структур. На основе технологий, разработанных в рамках деятельности совета по медицинским исследованиям, было организовано множество новых бизнесов, в которых совет получил долю в капитале.

Основные трудности во внедрении схем Public Private Partnership/Private Financial Initiative

Очевидно, что даже при привлечении квалифицированных консультантов определение приоритетов расходования средств остается задачей органов государственной власти. Это крайне важный этап, так как контракты Public Private Partnership обычно заключаются на длительный срок и соответственно предусматривают долгосрочные обязательства по их финансированию. Таким образом, заключенные контракты Public Private Partnership будут оказывать долгосрочное влияние на финансовое положение общественного сектора. В Великобритании правительство обязано в полном объеме информировать парламент обо всех возможных последствиях заключаемых контрактов. Такая информация предоставляется парламенту, по крайней мере, дважды в год²²¹. Согласно рекомендациям казначейства, в такой информации, помимо всего прочего, должны отдельно выделяться все случаи отступления от стандартных условий контрактов Public Private Partnership, разработанных рабочей группой при казначействе.

Задачей общественного сектора также остается обеспечение непрерывности процесса предоставления услуг. Хотя стандартные контракты Public Private Partnership предусматривают существенные стимулы для частного сектора по выполнению своих обязательств, возможность прекращения предоставления услуг все же

²²¹“Public Private Partnerships – The Government’s Approach” (<http://www.hm-treasury.gov.uk/>).

существует. Это означает, что в ряде случаев схемы Public Private Partnership могут применяться только с существенными ограничениями.

На настоящий момент в Великобритании наиболее эффективными признаны крупные и сложные проекты Private Financial Initiative, в рамках которых предполагаются масштабные расходы на поддержание инфраструктуры. В этих случаях опыт в сфере управления проектами, рисками и используемые частным сектором инновационные подходы могут принести существенные выгоды. Даже небольшая – по отношению к общей стоимости – экономия за счет большей эффективности управления, осуществляемого частным сектором при выполнении крупного проекта, может составить существенные суммы. В то же время в тех случаях, когда транзакционные издержки велики, традиционные способы осуществления проектов могут оказаться более эффективными.

Схемы Public Private Partnership/Private Financial Initiative, особенно когда их реализация требует создания новых активов, нуждаются в привлечении частного финансирования. Традиционным способом привлечения такого финансирования является выпуск облигаций юридическим лицом, созданным специально для осуществления проекта [PIU – project implementation unit]. Так финансируется большинство проектов Private Financial Initiative в Великобритании. Иногда такие облигации полностью или частично гарантировались правительством Великобритании. Но в дальнейшем практика предоставления таких гарантий была признана нецелесообразной, так как фактически при этом все риски нес общественный сектор и выгоды от применения схем Public Private Partnership снижались.

Риски, а соответственно и стоимость заимствований определяются рядом типичных для всех проектов факторов. В своих исследованиях международное рейтинговое агентство Standard&Poor's²²² отмечает следующие ключевые факторы риска для проектов Private Financial Initiative:

- кредитоспособность государственной структуры, участвующей в проекте;
- строительные риски, в том числе риски, связанные с:

²²² «Differentiating U.K. Private Finance Initiative Projects» Standard&Poor's. 7.10. 2002

- сложностью строительства;
- методами работы подрядчика;
- возможностями подрядчика;
- структура доходов в соответствии с контрактом;
- операционные риски;
- финансовая схема проекта;
- законодательные аспекты осуществления проекта.

Большинство рисков снижаются за счет активного использования частными участниками проектов различных страховых и гарантийных схем. В то же время надежность общественного сектора как клиента является существенной проблемой.

Опыт Великобритании показывает²²³, что существует ряд причин, по которым предоставление услуг в рамках общественного сектора может быть более эффективным, чем использование схем Public Private Partnership. Среди них:

- наличие квалифицированного персонала, мотивированного на достижение общественных целей;
- наличие активов и структур, необходимых для предоставления требуемых услуг;
- наличие уникальной информации, а также интеллектуальной собственности, созданной общественным сектором;
- наличие торговых марок, вызывающих доверие общества.

Негативный опыт внедрения схем Public Private Partnership в конце 80-х – начале 90-х годов в Великобритании показал, что необходимо²²⁴:

- внимательно относиться к процессу приватизации активов, используемых для предоставления требуемых общественному сектору услуг. Предлагается осуществлять поэтапную продажу активов. Это связано с негативным опытом Великобритании, когда из-за недостаточной конкуренции на начальном этапе активы распродавались по заниженной стоимости;
- обеспечивать соблюдение интересов администрации, служащих и других сторон со стороны правительства при заключении контрактов Public Private Partnership. Это крайне важно, осо-

²²³ “Public Private Partnerships – The Government’s Approach” (<http://www.hm-treasury.gov.uk/>).

²²⁴ Там же.

бенно если проект предусматривает передачу уже существующих общественных структур под управление частного капитала. При вовлечении существующей структуры в проект Public Private Partnership считается необходимым проводить предварительные консультации с персоналом при участии профсоюзных организаций. Все предполагаемые условия контракта разъясняются персоналу и местному сообществу. Для этого, например, Департамент здравоохранения распространяет копии будущих контрактов через местные библиотеки. Кроме того, распространена схема, когда персоналу предлагается финансовое участие в осуществляемом проекте. Это может быть предоставление акций компании, создаваемой для управления проектом, привязка уровня оплаты труда к результатам деятельности всей компании и т.д.;

- тщательно относиться к процессу заключения контрактов Public Private Partnership, в том числе следить за распределением рисков и требованиям к предоставляемым услугам с учетом ранее полученного негативного опыта. Очевидной сложностью при организации схем Public Private Partnership является необходимость предусмотреть все возможные ситуации и все требования к закупаемым услугам в контракте на весь, часто очень длительный, срок его действия. Это приводит к большим расходам на юридическое оформление, несмотря на широкое использование типовых контрактов. В Великобритании специально созданная рабочая группа при казначействе с 1999 г. публикует стандартные условия контрактов для схем Public Private Partnership. Другие транзакционные издержки также часто оказываются сравнимыми со стоимостью самого проекта. Проблемой при оформлении контракта также может стать высокий темп инноваций в сфере предоставления ожидаемой услуги. В такой ситуации в контракте сложно предусмотреть все возможные варианты развития отношений между участниками проекта.

Организация проектов Public Private Partnership требует наличия определенных навыков, в том числе:

- умения проводить коммерческие переговоры;
- навыков по управлению проектами;

- навыков по структурированию проектов.

Служащие общественного сектора не всегда в полной мере обладают требуемой квалификацией для организации схем Public Private Partnership. Для решения этой проблемы в Великобритании (также в виде Public Private Partnership) была создана специальная структура – Partnerships UK, которая при рассмотрении отдельных проектов представляет интересы заказчика со стороны общественного сектора. В задачи Partnerships UK входит решение широкого круга вопросов: от оказания помощи в процессе принятия стратегических решений до заключения сделок. Partnerships UK не является монополией, общественные структуры не обязаны пользоваться услугами этой организации.

Схемы Public Private Partnership/Private Financial Initiative как механизм повышения эффективности расходования общественных средств

Механизмы Public Private Partnership в первую очередь рассматриваются как эффективный способ привлечения дополнительных ресурсов для финансирования инвестиционных потребностей на местном уровне²²⁵.

Применение механизмов Public Private Partnership позволяет:

- использовать опыт и инициативу частного сектора, а также частный капитал для создания, финансирования и управления объектами общественной инфраструктуры;
- повысить качество, разнообразие и снизить стоимость предоставляемых услуг в течение всего жизненного цикла проекта, в том числе за счет возникновения конкуренции;
- ускорить прогресс в сфере предоставления общественных услуг, в том числе повысить скорость осуществления проектов;
- ориентироваться на результат, требуемый обществу, а не на управление существующими механизмами предоставления услуг;
- более эффективно использовать существующие общественные активы, в том числе за счет их коммерческого использования.

²²⁵ «Working together in financing our future» Policy framework for Public Private Partnerships in Northern Ireland (<http://www.ppp-ni.gov.uk/>).

При использовании схем Public Private Partnership должны соблюдаться следующие условия²²⁶ :

- проекты Public Private Partnership должны обеспечивать очевидно более выгодные условия для потребителей услуг по сравнению с традиционными способами предоставления таких услуг. В первую очередь это более низкая стоимость для бюджета или непосредственного потребителя, а также более высокое качество предоставляемых услуг. В том случае, если такие выгоды для потребителей не могут быть достигнуты, использование схем Public Private Partnership оказывается нецелесообразным;
- регулирующие нормы должны эффективно обеспечивать предоставление качественных услуг, высокий уровень надежности, выполнение экологических и других требований;
- обеспечивать достаточное для осуществления эффективного вмешательства участие правительства в тех сферах деятельности, где затрагиваются важные общественные интересы.

Для проверки соблюдения этих условий необходимы мониторинг и оценка результатов осуществления проектов.

Так, например, в Великобритании:

- оценка результатов конкретных проектов является задачей каждого департамента правительства;
- уровень подробности при проведении оценки определяется в зависимости от масштаба проекта и политических приоритетов;
- оценка должна проводиться в отношении не только проектов, в осуществлении которых возникли очевидные сложности, но и успешных проектов;
- процесс оценки результатов проекта должен обязательно предусматривать осуществление необходимых действий по результатам проверки;
- управление контрактами и деятельность по мониторингу работы департаментов должны подвергаться регулярному аудиту;
- рассматривается возможность создания централизованной информационной системы, которая позволила бы сравнивать

²²⁶ "Public Private Partnerships – The Government's Approach" (<http://www.hm-treasury.gov.uk/>).

эффективность осуществляемых проектов с «эталонными проектами».

Применение схем Public Private Partnership позволяет внедрить элементы конкуренции в предоставление общественных услуг, перенеся связанные с этим риски на частный сектор. Таким образом, избыточное инвестирование в активы, необходимые для предоставления услуг, становится проблемой частного сектора, что делает бюджетные расходы более предсказуемыми. Связанные с этими рисками, которые принимает на себя частный сектор, очевидно, сказываются на стоимости проектов Public Private Partnership. В то же время при сравнении проектов Public Private Partnership и проектов, осуществляемых исключительно силами общественного сектора, необходимо учитывать возникающую экономию.

Кроме этого, применение схем Public Private Partnership позволяет ускорить процесс предоставления услуг. Опыт Великобритании показывает, что почти 90% всех проектов Public Private Partnership осуществляется вовремя или с опережением графика²²⁷.

²²⁷ PFI: Meeting the investment challenge, HM treasury. July 2003.

Приложение 7.

Ключевые факторы успеха при внедрении системы альтернативного предоставления услуг

Предпосылки успешной организации альтернативного предоставления услуг включают²²⁸:

- твердое намерение правительства и его политических лидеров реструктурировать государственные системы, роли и связи, что предполагает готовность искать ответы на непростые вопросы относительно существующих программ и систем предоставления государственных услуг населению, которые требуют коренного реформирования и перестройки, а также упразднение или усовершенствование неэффективных программ и видов услуг. Предстоит расплачиваться неизбежными политическими уступками, иметь дело с оппозицией, которая будет расти в результате подобных предложений со стороны руководства, и со всеми теми, чье положение в результате предлагаемых перемен ухудшится;
- наличие сильной фигуры на правительственном уровне, обладающей достаточными полномочиями и влиянием для обеспечения постоянных (и в необходимых случаях быстрых) действий;
- решимость правительства ориентироваться на интересы граждан при выборе методов организации предоставления качественных услуг;
- наличие необходимых условий для разработки подходящей стратегии альтернативного предоставления услуг населению, независимо от того, является она общей для всех или нацеленной на избирательное решение частных проблем. Подобные условия должны обеспечивать базу для тщательного и продуманного анализа и планирования организационных форм для альтернативного предоставления услуг;

²²⁸ Материалы данного Приложения взяты из: Robin Ford and David Zussman. *Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries*. (Toronto: KPMG and IPAC, 1997). P. 275–278.

- готовность государственных структур, изначально предоставлявших данные виды услуг населению, сотрудничать с новыми агентствами или организациями, на которые подобные обязанности будут возложены в будущем;
- способность правительства создать необходимые административные рамки (законодательство, ресурсы, квалифицированные специалисты, занятые в государственных органах, рамки ответственности, а также общее направление и руководство политическим курсом), которые бы обеспечивали фактическое осуществление намеченных планов по альтернативному предоставлению услуг.

Среди факторов, определяющих успешность разработки и внедрения систем альтернативного предоставления услуг, можно отметить следующие:

1. Политические аспекты:

- в зависимости от конкретных обстоятельств может оказаться нецелесообразным начинать процесс реструктуризации с разработки планов внедрения альтернативного предоставления услуг населению в сферах, где задействованы важные политические и иные интересы;
- необходимо понимание беспокойства чиновников, связанного с потерей ими оперативного контроля;
- принципиально важно выделить в контрактах и соглашениях центральную роль министров в разработке политического курса, определении целей и задач, установлении тарифов на услуги, контроле за результатами и отчетности о результатах;
- необходимо признать, что существуют по меньшей мере три вида ответственности: в рамках законодательства, в рамках установленных правил и в рамках контрактов;
- принятие законодательства, поддерживающего внедрение новых систем предоставления услуг, что является признаком заинтересованности правительства;
- необходимо определить тех, чьи имена будут связаны с успехами реформ, и тех, кто будет обвинен в случае их провала.

2. Организационные вопросы:

- достижение согласия в отношении распределения ролей, особенно руководящей и поддерживающей роли министерства;
- достижение согласия в отношении путей доступа к правительству для организации, занимающейся АПУ, и ее клиентов;
- достижение согласия в отношении роли центральных ведомств в процессе разработки и внедрения системы АПУ;
- создание системного подхода к согласованному распределению полномочий;
- создание новых баз данных или опора на рынок для обеспечения соответствия новым требованиям эффективности;
- понимание того, что информационные технологии могут оказаться весьма полезными при работе в новых условиях, а также для обеспечения новых взаимосвязей между политикой и оказанием услуг населению, однако с оговоркой, что сами по себе информационные технологии не являются формой альтернативного предоставления услуг населению;
- необходимость качественной разработки соглашений о предоставлении услуг населению, планов управления качеством услуг, а также создания других инструментов контроля и оценки эффективности.

3. Вопросы взаимоотношений между держателями пакетов акций:

- необходимость расширенных консультаций со всеми заинтересованными сторонами;
- признание того, что в основе системы АПУ лежит стремление установить отношения нового типа между гражданами и правительством;
- необходимость уделять особое внимание сектору неправительственных организаций, чтобы гарантировать, что он обладает достаточным потенциалом для принятия новых обязательств, являющихся частью системы АПУ;
- осознание трудности изменения устоявшихся функций правительства и неправительственных организаций.

4. Вопросы кадров и управления:

- разработка необходимых навыков у лиц, занятых планированием и внедрением систем АПУ;
- усиление внимания к профсоюзам;
- признание того, что общими характеристиками всех систем АПУ являются: внедрение принципов коммерческого бухгалтерского учета; возможность финансировать текущую деятельность и осуществлять инвестиции; система полного учета затрат и соответствующее ценообразование; эффективная инфраструктура; гибкость в расстановке кадров и в управлении трудовыми ресурсами; регулярная оценка эффективности; доведение до всеобщего сведения своей отчетности и информирование о результатах.

Приложение 8.

Методы и инструменты оценки эффективности

Показатели эффективности

Показатели эффективности – это показатели, характеризующие исходные условия, процесс реализации, производительность, результаты и последствия реализации проектов, программ или стратегий. Показатели эффективности в сочетании с достоверной отчетностью и анализом позволяют руководящим работникам следить за ходом работы, видеть результаты и вносить необходимые коррективы для повышения качества предоставляемых услуг.

Методы анализа «издержки–выгоды» и «затраты–полезность»

Методы анализа «издержки–выгоды» и «затраты–полезность» позволяют ответить на вопрос, оправданы ли издержки на ведение определенной деятельности ее результатами и последствиями. С помощью анализа «издержки–выгоды» производится сравнение затрат с полученным результатом в денежном выражении. Анализ «затраты–полезность» используется для сравнения затрат в денежном выражении и полученных результатов в неденежном количественном выражении (как, например, улучшение навыков чтения у учеников).

Метод анализа «издержки–выгоды» может быть использован для оценки относительных преимуществ альтернативных государственных инвестиционных проектов. Этот анализ позволяет идентифицировать, описать и оценить факторы, подлежащие рассмотрению для осуществления рационального экономического выбора. В ходе анализа производится проверка стандартных расчетов прибылей и убытков, предполагаемых доходов и затрат в течение ожидаемого срока реализации проекта. Получаемые с течением времени доходы и затраты сопоставляются (с учетом выбранной процентной ставки), в результате чего вычисляются текущие выгоды и затраты. При оценке инвестиционных проектов анализ «издержки–выгоды» отражает социальные, а не частные

держки–выгоды» отражает социальные, а не частные показатели, критерии и ограничения.

Оценка государственных инвестиционных проектов включает более широкий спектр выгод и затрат, чем оценка частных инвестиционных проектов. Например, в проект по развитию общественного транспорта были бы включены, кроме транспортных расходов и сэкономленных средств, расходы на охрану окружающей среды. Результаты некоторых государственных проектов не имеют соответствующей рыночной цены. Анализ «издержки–выгоды» показывает стоимость этих результатов, которая, как правило, определяется экспертным путем и показывает, какую цену получатели услуг хотели бы за них заплатить. Аналогичным образом подлежит оценке денежная стоимость издержек, связанных с проектом, если они не имеют рыночной цены.

Метод логической структуры

Метод логической структуры помогает четко определить цели любых проекта, программы или политики. Он помогает идентифицировать ожидаемые причинно-следственные связи («логику программы») в цепи составляющих программы: вклад, процесс, результаты (включая результаты для отдельных групп благополучателей) и последствия. В то же время он позволяет определять показатели эффективности на каждом этапе этой цепи, а также риски, которые могут препятствовать достижению поставленных целей. Метод логической структуры является также средством для привлечения партнеров для уточнения целей и разработки плана действий.

Исследование удовлетворения запросов получателей (или качества услуг)

Данное исследование использует для оценки эффективности деятельность государственных служб, которые предоставляют бюджетные услуги. При оценке работы государственных служб такое исследование (или опрос) может помочь выявить ограничения в доступе отдельных получателей к бюджетным услугам, мнение потребителей о качестве и необходимости таких услуг и о внимательности государственных служащих.

Эти исследования обычно проводятся силами центральных министерств или ведомств.

В некоторых странах неправительственные организации и научно-исследовательские институты используют так называемые анкетные бланки гражданина. Как и в случае с исследованиями удовлетворения запросов потребителей, они используются, например, для изучения степени коррумпированности чиновников, о чем сообщают рядовые граждане. Одними из характерных особенностей данных исследований являются их открытость и доступность через печатные издания.

Опросы по методу оперативной оценки

Вопросы, допускающие неограниченное число ответов, задаются респондентам, отобранным по уровню знаний и опыта в интересующей области. Опросы носят качественный, глубокий и слабо структурированный характер. Они проводятся с помощью опросника, содержащего список вопросов или тем.

Дискуссия в рамках фокус-группы – организованная дискуссия в группе, состоящей из 8–12 тщательно отобранных участников с одинаковым уровнем образования и опыта. При этом участники группы могут быть получателями услуг или входить в число персонала, реализующего программу. Интервьюер использует опросник, а также фиксирует комментарии и замечания.

Опрос общественных групп происходит на собрании, открытом для всех членов определенного сообщества, задается ряд вопросов и проходит обсуждение. Опрос проводится по заранее подготовленным вопросам.

Прямое наблюдение – подробная запись всего увиденного и услышанного на месте реализации программы. Информация может касаться текущей деятельности, процессов, обсуждений, социальных взаимосвязей и наблюдаемых результатов.

Мини-обследование – структурированный опросный лист, который должны заполнить 50–75 человек, с ограниченным количеством вопросов, предлагающих ограниченный набор ответов. Отбор респондентов может осуществляться по принципу случайной и целевой выборки (например, для проведения исследований в области здравоохранения такие опросы проводятся в больницах).

Сравнение с эталоном

Сравнение с эталоном – метод, в основе которого лежит сравнение с наилучшими показателями эффективности и результативности (иногда именуемыми «зона лучшей практики»). Эффективность определяется затратами на единицу прироста производительности. Результативность определяется степенью соответствия общепринятому уровню неденежных результатов или степенью его превышения. Для того чтобы определить эталон, необходимо наличие точных и достоверных финансовых и функциональных данных. Лучшая практика – это такой производственный процесс, который соответствует эталонным показателям результативности. Производственный процесс – это сочетание политики, методики проведения и последовательности действий, которые дают оптимальный результат. Для того чтобы распространить лучшую практику, осуществляющая демонстрацию организация должна предоставить соответствующие материалы по организации своего производственного процесса, своей политике и методике («схемы производственной деятельности»).

В муниципальной сфере, в частности, в провинции Онтарио, эталонное тестирование включает следующие этапы²²⁹:

- выбор программ и секторов для применения метода эталонного тестирования. В составе экспертных групп принимают участие муниципальные чиновники;
- создание на каждом уровне служб схем производственной деятельности и разработка показателей эффективности;
- сбор и анализ данных по эффективности, результативности и влиянию услуг на жизнь местного сообщества;
- определение границ зоны лучшей практики;
- анализ методов работы участников, находящихся в зоне лучшей практики;
- анализ результатов процесса эталонного тестирования и возможностей для их практического использования.

Информация об эталонном тестировании в различных сферах деятельности была доведена до сведения широкой общественности.

²²⁹ <http://www232.pair.com/ombi3/docs/OMBIEEnvironmentalScan.doc>

Приложение 9.

Опыт Австралии и Новой Зеландии в области оценки и управления эффективностью

Опыт Австралии

Mayne и Zapico-Goni в 1997 г.²³⁰, Boyle и Lemaire в 1999 г.²³¹ изучали опыт Австралии и других стран, создавших межправительственную систему оценки и управления эффективностью. На первом этапе реформ анализ и оценка эффективности осуществлялись по инициативе Министерства финансов и были тесно связаны с ежегодным бюджетным процессом. Успех стратегии можно небезосновательно приписать статусу Министерства финансов. У подхода по внедрению системы оценки и анализа эффективности, предусматривающего инициативу из центра, есть как преимущества, так и недостатки. К последним часто относят слабую ответственность отраслевых министерств. Министерство финансов Австралии пыталось смягчить эти недостатки путем убеждения (когда это было возможно) и стимулирования, а не путем силовых методов. Однако существуют допустимые пределы опоры на убеждения. В случае с Австралией в качестве стимулирования использовались консультационная поддержка со стороны Министерства финансов, а также возможность заключения для отраслевых министерств, которые могли служить примером внедрения системы оценки, договоров на получение ресурсов. В роли силового метода выступала возможность воздействия на работу ведомств через сравнительную классификацию, которую Министерство финансов готовило на основании принятых в ведомствах подходов к планированию и проведению оценки эффективности. В качестве метода убеждения использовалась настойчивая пропаганда со стороны постоянного секретариата Министерства финансов и его высшего руководства.

²³⁰ Mayne J., Zapico-Goni E., New Brunswic. Monitoring performance in the public sector: future directions from international experience. NJ : Transaction Publishers, 1997.

²³¹ Boyle R., Lemaire D. Building effective evaluation capacity: lessons from practice. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1999.

Простая пропаганда системы оценки эффективности, будучи оправданной на первом этапе внедрения системы оценки эффективности, уже не приносит успеха на следующих этапах реформы. Об этом свидетельствует опыт как Австралии²³², так и Канады. Неоценимую помощь здесь могут оказать такие вспомогательные ведомства, как Национальное финансово-ревизионное управление Австралии (НФРУА) и кабинет премьер-министра. Деятельность этих ведомств дает дополнительный импульс к реформированию.

В среднесрочном периоде существующие структуры поддержки реализации системы оценки и мониторинга (в рамках государственного и частного секторов), а также стратегические и программные руководители, выполняют следующие функции:

- пропагандируют и распространяют наиболее эффективные методы оценки эффективности в масштабах всего государственного сектора, включая, в частности, экологический и социальный секторы;
- распространяют информацию об организации курсов подготовки и/или проведения семинаров или учебных курсов, а также обеспечивают доступ к международной информации в этой области для сравнительных исследований и обмена опытом;
- принимают участие в обсуждениях с участием научных центров по вопросам организации системы оценки и анализа в государственном секторе.

Министерства финансов не всегда оказывают поддержку реформам, направленным на увеличение объемов информации об эффективности работы правительства. До проведения реформ Министерство финансов Австралии активно занималось тщательным изучением ведомственных расходов. Опасность заключается в том, что пристальное внимание к объему расходов может приводить к снижению внимания к последствиям этих расходов. Министерство финансов Австралии уделяло большее внимание соотношению цены и качества, а не расходной части, что оказало влияние на характер и качество методологических консультаций, которые Министерство финансов предоставляло кабинету министров и ко-

²³²[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)

торые все в большей степени отражались на результатах оценки эффективности.

Опыт Австралии показывает, что годовой бюджетный цикл является наиболее мощным инструментом для того, чтобы добиться акцента на эффективности работы правительства. Главным здесь является вопрос о том, что считается высококачественной методической рекомендацией, какие стандарты приняты центральными министерствами и кабинетом министров, какой процесс методологических рекомендаций и какие его механизмы могут наилучшим образом отвечать информационным требованиям, какие требуются навыки и квалификация от тех государственных чиновников, которые хотят стать аналитиками в области методологии и стратегии. Другим выводом из опыта внедрения системы оценки в Австралии является следующее: необходимо, чтобы реформу возглавляло министерство, готовое ее отстаивать и тратить время и силы на достижение успеха.

Опыт Новой Зеландии

Опыт Новой Зеландии показал, что руководители в государственном секторе не были в достаточной мере компетентны в оценке эффективности. Соответственно, первым шагом в достижении необходимого уровня компетенции было повышение уровня принятия решений в области разработки оценки эффективности и назначения для этого соответствующих лиц.

По данным Комитета государственной службы Новой Зеландии, существует ряд факторов, способствующих выбору цели, процессу и применению оценки эффективности в государственном секторе. Эти факторы подразделяются на 3 большие категории:

- *различия в культуре применения*: различные требования министерств, парламента, центральных ведомств и руководителей государственного сектора к высокому качеству оценки эффективности, а также различные обязательства по использованию оценки эффективности для принятия решений;
- *слабые взаимодействие и система приоритетов*: процесс оценки эффективности не всегда координируется и имеет приоритет в рамках каждого ведомства или на межведомственном уровне; ограничены обмен данными и их совместимость; ве-

домства не всегда обмениваются друг с другом результатами анализа эффективности; мало внимания уделяется основным методам оценки, которые объединяют управленческие функции;

- *ограниченные возможности:* недостаточное понимание руководителями программ значения и возможностей использования полученных результатов; недостаточная компетентность ведомств и организаций государственного и негосударственного секторов в вопросах проведения оценки и анализа эффективности.

Процесс внедрения и качественного использования системы анализа и оценки эффективности – длительный процесс. Даже в Новой Зеландии многие изменения в государственной системе управления все еще находятся на ранней стадии разработки или реализации, и ожидается, что только через несколько лет некоторые из них приведут к широкомасштабным улучшениям в культуре государственного сектора.

Приложение 10.

Учебные курсы подготовки в области анализа и оценки

1. Карлтонский университет, IDRC, и Всемирный банк предлагают двухнедельный базовый учебный курс – Международная программа по подготовке в области оценки и анализа развития (МППОАР), рекламируемый как «полный комплекс учебных программ для приобретения квалификации и знаний, необходимых в области разработки оценки и анализа эффективности».

Этот курс предназначен специально для тех, кто ранее не имел опыта в данной области. Особый интерес представляет практический семинар по теме «Разработка и внедрение систем мониторинга и оценки эффективности». Данный семинар включает описание 10 подготовительных этапов, на которых объясняются внутренняя логика и структура системы, а также вопросы ее планирования и внедрения. В первый этап входит готовность к проведению оценки, далее следуют постановка задач и выбор показателей, определение исходных данных, а также определение целей для обеспечения жизнеспособности системы мониторинга и оценки эффективности. «В течение всего семинара проходит обсуждение 10 этапов, задач, необходимых для их выполнения, и имеющихся в наличии инструментов для выполнения этих задач». В курс также включены семинары по методам качественного анализа; мероприятия, которые проводит Всемирный банк для систематизации своей методологии процесса оценки и анализа; организация проведения оценки эффективности в условиях дефицита денежных средств, когда специалистов по оценке и анализу приглашают на завершающей стадии проектного цикла (когда имеются в наличии исходные и/или контрольные данные); различные способы добросовестного и недобросовестного использования статистических данных; семинары по структуре, методологии и инструментарию, применяемых для оценки эффективности работы организаций в некоммерческом секторе.

http://www.carleton.ca/ipdet/program_curriculum.htm

2. Проект Агентства международного развития США (USAID)

В рамках проекта проводятся учебные курсы и семинары в области здравоохранения. Основные цели проекта:

- повышение эффективности систем мониторинга результатов;
- определение наиболее адекватных показателей, их тестирование и внедрение необходимых систем сбора и обработки данных;
- разработка и применение методов внедрения систем оценки эффективности.

<http://www.measureprogram.org/training.html>

3. Министерство финансов Канады проводит дистанционное обучение через Интернет. Этот метод представляет собой онлайн-инструмент, предназначенный для государственных служащих и руководителей государственных организаций на всех уровнях государственной службы. В этот курс входят краткое описание системы оценки, все этапы метода управления для получения желаемого результата, задачи и примеры.

http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/RBM_GAR_cour/Enh/enh_h_e.asp

4. Методические рекомендации IDRC по проведению оценки/анализа эффективности включают целый комплекс методических руководств. Среди них:

Планирование оценки/анализа в программных проектах. Целью данного методологического руководства является краткое описание требований к планированию проведения оценки эффективности. В руководстве дается обзор роли и значения оценки, необходимых элементов плана проведения оценки.

Подготовка технического задания для проведения оценки. Целью данного методологического руководства является предоставление рекомендаций о том, как составить четкое и полное техническое задание для проведения оценки эффективности.

Определение целевого пользователя результатами оценки/анализа. Целью данного методологического руководства являются рекомендации по определению целевых(ого) пользователей(ей) методами оценки эффективности. При этом особое внимание обращается на важность определения этих(ого) пользовате-

лей(я) на начальном этапе планирования, а также даются рекомендации по литературе и веб-ресурсам в Интернете.

Отбор и руководство специалистом или группой специалистов. Целью данного методологического руководства является представление концепции и рекомендаций по отбору и руководству специалистом или группой специалистов в области анализа эффективности. В нем разъясняется, когда необходимо приглашать внешнего специалиста и группу специалистов, а также какое техническое задание необходимо при отборе этих специалистов. В то же время в нем даются рекомендации по литературе и веб-ресурсам в Интернете.

5. Частные консультации: пример: <http://www.pmn.net>

Исследовательская служба предназначена для оказания поддержки в принятии управленческих решений, кроме того, она включает разработку исследовательских гипотез, ключевых понятий и рабочих определений. Разработка, выполнение и анализ базируются на апробированных качественных и количественных методах. В зависимости от потребностей и возможностей заказчика обеспечивается высокотехнологичный уровень сбора данных с использованием опросов по телефону, по почте, в режиме «он-лайн», целевых групп, а также с помощью моделирования.

Библиография

Анализ влияния реформы системы бюджетных учреждений на бюджетную политику в Российской Федерации. М.: ИЭПП, 2004.

Бесплатное здравоохранение: реальность и перспективы. WP1/2002/07 Независимый институт социальной политики // Т.В. Богатова, Е.Г. Потапчик, В.А. Чернец, А.Е. Чирикова, Л.С. Шилова, С.В. Шишкин (отв. ред.). М.: ООО «Пробел-2000», 2002.

Диагностика российской коррупции: социологический анализ. Фонд ИНДЕМ <http://www.anti-corr.ru/awbreport/indextxt.asp?filename=rutxt/03.xml#>

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

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

Доступность высшего образования в России // Отв. ред. С.В. Шишкин. Независимый институт социальной политики. М., 2004.

Жаркович Г., Затцингер В., Милк А., Джон Ю., Гришин В.В., Семенов В.Ю. Вопросы политики в области здравоохранения в бывших социалистических странах. Стратегии улучшения систем здравоохранения в бывших социалистических странах. М.: Федеральный фонд ОМС, 1998.

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

Китова Г., Кузнецова Т. Анализ расходов федерального бюджета на НИОКР. М.: Центр фискальной политики, 2001.

Методологическое руководство по оценке эффективности «Мониторинг и оценка: некоторые инструменты, методы и подходы». World Bank ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddodclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/\\$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddodclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf))

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

Мониторинг экономики системы образования. Информационный бюллетень. 2003. № 2.

Наука в России. Статистический сборник. М.: Госкомстат РФ, 2001.

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

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.

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

Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. Т. I. М.: ИЭПП, 2003

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

Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г.

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

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

Россия в цифрах, 2004. Крат. стат. сб. М.: Госкомстат России, 2004.

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

Салтман Р.Б., Фигейрас Дж. (ред.) Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий / Пер. с англ. М.: Гэотар Медицина, 2000. С. 193.

Смирнов С.Н., Исаев Н.И., Гудков А., Попович Л.Д., Шишкин С.В. Социальное обеспечение экономических реформ // Научные труды № 44Р. М.: ИЭПП, 2002.

Социальное положение и уровень жизни населения России, 2003. Крат. стат. сб. М.: Госкомстат России, 2003.

Стриханов М., заместитель министра образования РФ. Выступление на заседании РОСРО 20 ноября 2003 г. // Вестник Российского общественного совета по развитию образования. Вып. 9. М.: ГУ-ВШЭ, 2004.

Чернец В.А., Чирикова А.Е., Шишкин С.В. и др. Финансовые аспекты реформирования отраслей социальной сферы // Научные труды № 60. М.: ИЭПП, 2003.

Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения // Научные труды № 25р. М.: ИЭПП, 2000.

Хоканссон С. Результаты реструктуризации в системе здравоохранения Швеции // Управление в системе медицинского страхования в России – Региональные аспекты. Материалы международной конференции. Ярославль, 7–8 декабря 1999 г. М.: ТАСИС. Проект «Управление развитием системы социальной защиты», 2000.

Aba S., Goodman W.D., Mintz J.M. Funding Public Provision of Private Health // The Health Papers, C.D. Howe Institute. Commentary. № 163. May 2002.

Adams J. Toward an understanding of inequity // Journal of Abnormal and Social Psychology, 1963. 67: 422-436.

Adams J. Inequity in social exchange // Berkowitz L. (ed.). Advances in experimental social psychology. Vol. 2. P. 267–296. New York: Academic Press, 1965.

Adeyi O., Nuri B., Semini I. Health sector reform in Albania: In need of capacity for implementation // Eurohealth. Vol. 4. № 6. Special Issue. Winter 1998/1999. P. 43–46.

Adeyi O., Radulescu S., Huffman S., Vladu C., Florescu R. Health sector reform in Romania: Balancing Needs, resources and values // Eurohealth. Vol. 4. № 6 Special Issue Winter 1998/1999. P. 29–32.

Andrews Les. The Effect of HECS on Interest in Undertaking Higher Education. Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, Higher Education Division. Canberra, Australia, 1997.

Aucoin P. 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.

Bar-Mor H. The paradox of health care system in Izrael: the conflict between a "third-party" government and an efficient mechanism of carrying out public management". Presented paper on the 2nd ISTR Conference. Mexico City, 1996.

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

Boyle R., Lemaire D., New Brunswick. Building effective evaluation capacity : lessons from practice. N.J.: Transaction Publishers, 1999.

Carin B., Good D., Kitchen H., Swain H. CEPRA Research Activities: In Support of the "Concept of Government Budget Expenditures Policy". November 2002.

Camhi R., Latuf R. Evaluaciyn del Sistema de Ayudas Estudiantiles a la Educaciyn Superior. In Informe Social. Libertad y Desarrollo. Working Paper. Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, Chile, 2000.

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

Desautels D. 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>

Differentiating U.K. Private Finance Initiative Projects. Standard&Poor's. 7.10.2002.

Education at Glance. OECD, 2003.

Ensor T. (1994). Reforming the health sector in former socialist countries of Europe. Presented paper on IRISS Congress. York. P. 7.

Ensor T., Thompson R. Health insurance as a catalyst to change in former communist countries? // Health policy. 1998. Vol. 43.

Evelyn L. Forget, Raisa Deber, Leslie L. Roos. Medical Savings Accounts: Will they reduce costs? 2002.

Fooks C., Lewis C. Romanow and Beyond. A Primer on Health Reform Issues in Canada , 2002.

Ford R., Zussman D. Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries. Toronto: KPMG and IPAC, 1997. P. 6.

Goddard M., Mannion R. From competition to co-operation: new economic relationships in the National Health Service // Health Economics. 1998. Vol. 7. P. 105–119.

Goldstein E., Preker A., Adeyi O., Chellaraj G. Trends in health status, services, and finance. The transition in Central and Eastern Europe. Vol. 1. World Bank technical paper. № 341. 1996. P. 19.

Harding A., Preker A. (ed.) Innovations in health care delivery: organizational reforms within the public sector. Washington D.C.: World Bank, 2000.

Hospital Corporation International Restructuring the Singapore general hospital. A brief explanation, 1996.

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

Johnstone D. Bruce, Ababayehu Aemero. The Applicability for Developing Countries of Income-Contingent Loans or Graduate Taxes, with Special Consideration of an Australian HECS-Type Income-Contingent Loan Program for Ethiopia, 2001. <http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance/textForSite/ApptoDevCountry.pdf>.

Johnstone Bruce. The Economics and Politics of Income Contingent Repayment Plans. Buffalo, New York: State University of New York, 2001. <http://www.gse.buffalo.edu/FAS/Johnston/Loans.html>.

Kalandadze T., Bregvadze I., Takaishvili, Archvadze, Moroshkina N. Development of state health insurance system in Georgia // Croatian Medical Journal, 1999. № 40(2). P. 216–220.

Levin H.M., Hans G. Schütze, eds. Financing Recurrent Education. Beverly Hills, California: Sage Publications, 1983.

Levin H.M. Post-Compulsory Entitlements: Vouchers for Life-Long Learning. Occasional Paper 46. National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University, New York, 2002.

Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries. World Bank. October 2002.

Markota M., Svab I., Klemencic K.S., Albreht T. Slovenian experience on health care reform // Croatian Medical Journal, 1999. № 40(2). P. 190–194.

Marree J., Groenewegen P. Back to Bismark: Eastern European health care systems in Transition. Aldershot: Avebury, 1997. P. 87.

Marsden French, Kubo. 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>

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>

Mayne J., Zapico-Goñi E., New Brunswick. Monitoring performance in the public sector: future directions from international experience. NJ: Transaction Publishers, 1997.

McMahon, Walter W. Potential Resource Recovery in Higher Education in the Developing Countries and the Parents Expected Contribution // Economics of Education Review, 1989. № 7 (1). P. 135–152.

Nicholls J. Student Financing in the Developing World: Applying Income-Contingent Approaches to Cost Recovery. University of Melbourne, Australia. Mimeo, 1998.

Oosterbeek Hessel. Innovative Ways to Finance Education and Their Relation to Lifelong Learning // Education Economics, 1998. Vol. 6 (3): 219–251.

Public Private Partnerships – The Government's Approach <http://www.hm-treasury.gov.uk/>

PFI: Meeting the investment challenge, HM treasury. July 2003.

Robert G. Evans. Options, Consequences, and Objections for Financing Health Care in Canada, 2002.

Rode M., Rushton M. Options for Raising Revenue for Health Care. Discussion Paper № 9 for Commission on the Future of Health Care in Canada, 2002.

Shape the Future of Health Care from the Commission on the Future of Health in Canada, Government of Canada, 2001–2002.

Sheils J., Hogan P. Cost of tax-exempt health benefits in 1998 // Health Aff (Millwood). 1999.

Schick A. Agencies in Search of Principles // OECD Journal on Budgeting, 2002.

Schick A. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. <http://wbln0018.worldbank.org/network/prem/premdoclib.nsf/d7fa6241ab13b22e8525677e006cbe17/cd2875166aa40bcc8525671300044cbc?OpenDocument>

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

Trow M. The Dearing Report: A transatlantic view // Higher education quarterly. Oxford. 1998. Vol. 52. № 1. P. 93–117.

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

The World Bank Group. Administrative and Civil Service Reform: Alternative Service Delivery Mechanisms.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/alternative.htm>

Treasury Board of Canada, Secretariat. Framework for Alternative Program Delivery. 1995.

Treasury Board of Canada Secretariat. Policy on Alternative Service Delivery. See http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/oepubls_B4asdmpps1_e.asp

Treasury Board of Canada. Alternative Service Delivery Policy Guide. http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/oepubls/TB_B4pg-gs/pg-gs-1_e.asp

Treasury Board of Canada. How-to Guide for the Service Improvement Initiative. http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/sii-ias/home_e.shtml

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

Vroom V. Work and motivation. New York: Wiley, 1964.

Wagner L. Dearing is dead – Dlunkett is born? // Higher education quarterly. Oxford. 1998. Vol. 52. № 1. P. 64–76.

Williams G. Current debates on funding of mass higher education in the United Kingdom // European journal of education. Oxford, 1998. Vol. 33. № 1. P. 77–87.

Working together in financing our future. Policy framework for Public Private Partnerships in Northern Ireland <http://www.ppp-ni.gov.uk/>

World Bank. Two Generations of Performance. Evaluation and Management System in Australia, ECD Working Paper Series. [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)

Электронные источники

Департамент здравоохранения Великобритании. <http://www.doh.gov.uk>

Министерство финансов РФ www.minfin.ru

Паспортное бюро в рамках Департамента международных отношений и международной торговли Канады. http://www.ppt.gc.ca/passport_office/about_e.asp

Программа развития ООН http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/documents/part_1.pdf

Управление Казначейства Канады *Policy on Alternative Service Deliver*. http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs_B4asd-dmps1_e.asp

Canadian Food Inspection Agency (CFIA) <http://www.inspection.gc.ca/english/corpaffr/publications/prog/agence.shtml>

Canadian Tourism Commission, Who we are and what we do, http://ftp.canadatourism.com/ctxuploads/en_publications/whoweare.pdf

Canadian Rural Partnership http://www.rural.gc.ca/crpfacts_e.phtml

Centers for Medicare & Medicaid Services (CMS) <http://www.cms.hhs.gov/default.asp>

City of Toronto, Alternative Service Delivery <http://www.city.toronto.on.ca/asd/index.htm>

City of Toronto, Building Code Plan Reviews and Inspections
<http://www.city.toronto.on.ca/asd/building.htm>

City of Toronto Forestry Field Services <http://www.city.toronto.on.ca/asd/forestry.htm>

City of Toronto Purchasing Process <http://www.city.toronto.on.ca/asd/purchasing.htm>

Irish Government Public Private Partnership (PPP) website
<http://www.ppp.gov.ie>

NAVCAN <http://www.navcanada.ca/navcanada.asp>

Mathematica Policy Research Inc. <http://www.mathematica-mpr.com/health.htm>

MyRichUncle, CLIA <http://www.myrichuncle.com>

The Health Transition Fund http://www.hc-sc.gc.ca/htf-fass/english/whatwedo_e.htm#Priority