

Лукин Андрей Геннадьевич
профессор кафедры прикладного
менеджмента Самарского государ-
ственного экономического универси-
тета, доктор экономических наук

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу итогов реформы принципов и условий деятельности государственных и муниципальных учреждений за прошедшие двенадцать лет с момента ее начала. На основании изучения результатов исследований отечественных ученых, а также публикаций в средствах массовой информации сформулированы реальные цели реформы, а также сделан вывод о том, что реформа достигнув определенных целей не получила дальнейшего развития, остановившись на фактически начальном этапе.

Ключевые слова: бюджетная реформа, государственные учреждения, бюджетные учреждения, автономные учреждения.

Lukin A.G.
Professor of the Department of Applied
Management Samara State Economic
University, Doctor of Economic Sciences

ON THE QUESTION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF STATE INSTITUTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article is devoted to the analysis of the results of the reform of the principles and conditions for the activities of state and municipal institutions over the past twelve years since its inception. Based on the study of the results of research by domestic scientists, as well as publications in the media, the real goals of the reform were formulated, and it was also concluded that the reform, having achieved certain goals, did not receive further development, stopping at the actual initial stage.

Keywords: budget reform, public institutions, budgetary institutions, autonomous institutions.

С момента начала процесса реформирования принципов и условий деятельности государственных и муниципальных учреждений прошло уже больше 10 лет, а споры о необходимости и эффективности проведения такой реформы продолжают. Как отмечают исследователи Федеральный закон №83-ФЗ [2], давший официальный старт данной реформе, в качестве её главных целей провозглашает:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- обеспечение эффективной деятельности государственных учреждений.

К основным задачам её первого этапа, а именно реформы организационно-правовых форм учреждений сектора государственного управления относят:

- формирование правовых и финансово-экономических механизмов, направленных на повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг;
- установление прямой зависимости между объемами государственного задания и результатами деятельности государственных (муниципальных) учреждений;
- предоставление большей самостоятельности в экономической и финансовой деятельности государственных (муниципальных) учреждений;
- усиление ответственности руководства государственных (муниципальных) учреждений за финансовые результаты деятельности;
- формирование и обоснование концепции государственных услуг и работ [9];
- составление базовых (отраслевых) перечней государственных (муниципальных) услуг (работ), по которым может формироваться государственное (муниципальное) задание;
- формирование системы нормативных затрат для формирования государственного задания и т.д. [10].

В качестве положительных итогов реформы, помимо решения перечисленных задач, исследователи рассматривают такие изменения в деятельности учреждений бюджетного сектора как:

- изменение взаимоотношений с учредителями и с потребителями государственных услуг;
- повышение открытости и прозрачности бюджетного планирования и результатов деятельности государственных (муниципальных) учреждений;
- расширение спектра предоставляемых услуг;
- увеличение доходов от оказания платных услуг и т.д. [9].

Как видно, это связано в основном с достижением первой цели, а именно с повышением доступности государственных (муниципальных) услуг. А вот что касается достижения второй цели, т.е. повышение эффективности деятельности бюджетных учреждений, то здесь картина не очень радужная. Как отмечают авторы исследований реформы не дали пока желаемых результатов. До сих пор остается проблемой производительность труда, рост качества услуг очень медленный, низкое качество финансового менеджмента, учета и организации труда, перекосы в оплате труда, низкая финансовая дисциплина, медленное повышение экономической самостоятельности и т.д. [10].

В чем же причина того, что достижение целей реформы пока остается под вопросом? Во-первых, в формулировке самих целей. Обратимся к более ранним исследованиям, проведенным до официального старта реформы. Коллектив авторов в составе Т.Л. Клячко, В.А. Мау и С.Г. Синельникова-Мурылева, представляющих РАНХ и ГС при Президенте РФ и Всероссийскую академию внешней торговли в 2009 году так обозначали её цели [4]:

- создание условий для развития экономической самостоятельности государственных учреждений (там, где это возможно) при ликвидации субсидиарной ответственности бюджета за их деятельность;
- переход значительной части государственных и муниципальных учреждений от сметного финансирования, являющегося низкоэффективным, высокочрезмерным методом финансирования, к бюджетированию, ориентированному на конечные результаты;
- создание официального прозрачного механизма финансирования и софинансирования населением социально значимых услуг, способ-

ного предотвратить теневые сделки, носящие характер взяток работникам бюджетных учреждений;

- резкое увеличение прозрачности внебюджетной деятельности, введение порядка публичного раскрытия финансовой информации по всем источникам доходов и расходам государственных учреждений;
- установление эффективного общественного контроля над деятельностью бюджетных организаций.

Фактически эти цели говорят о том, что государство желает освободиться от бремени содержания большого количества бюджетных учреждений, переведя их на самоокупаемость за счет предоставления платных государственных услуг, при этом «не допуская утраты преимуществ российского общества, характеризующегося, как принято считать, относительно высоким уровнем обеспечения граждан услугами образования, здравоохранения, значительным культурным потенциалом» [4]. Перечень государственных учреждений, которые попали под действие данной реформы, раскрывается в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» это: учреждения, функционирующие в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и др.[1].

Если ориентироваться на официально декларируемые цели реформы, то понятно недоумение Н.В. Лисина и Б.Л. Рудника, которые оценивая первые итоги реформы, писали, что «сегодня вряд ли кто-то возьмется объяснять, почему являлось целесообразным введение именно трех типов учреждений и почему именно с такими характеристиками». Они полагали, что в основе типизации организационно-правовых форм государственных учреждений лежат особенности условий и характера их деятельности [6]. Однако, если опираться цели реформы, сформулированные Т.Л. Клячко, В.А. Мау и С.Г. Синельниковым-Мурылевым, то все встает на свои места. Типизация бюджетных учреждений зависит не от особенностей их деятельности, а от возможностей по самоокупаемости – казенные учреждения не предоставляют платных услуг, бюджетные учреждения – могут содержать себя за счет платных услуг лишь частично

и им требуется помощь бюджета, которая предоставляется в виде государственного задания, автономные – полностью.

Судя по тому, какие задачи были поставлены и решены на первом, настоящем этапе реформы, то можно говорить, что цели реформы достигнуты и бремя содержания государственных учреждений в указанных сферах сведено к минимуму.

С момента начала реформы принципов и условий деятельности государственных и муниципальных учреждений в стране и в мире произошло большое количество событий, которые так или иначе должны были повлиять на её протекание. В 2019 году вице-премьер Правительства РФ Т.А. Голикова и Министр финансов РФ А.Г. Силуанов признали провалившейся реформу здравоохранения, которая проводилась в рамках анализируемой реформы [3]. Прошедшая пандемия показала, что расчет на то, что конкурентная среда, сформированная относительно самостоятельными бюджетными и автономными учреждениями, приведет к повышению эффективности их деятельности, пока не оправдался, больше того, как показывают результаты исследований отечественных ученых малый и средний бизнес, к которым, благодаря реформе, можно отнести и автономные и бюджетные учреждения, выжил только благодаря государственной поддержке [5]. Опубликован отчет Счетной палаты РФ о проверке кредиторской задолженности бюджетных и автономных учреждений сферы здравоохранения выводы которого однозначны, процитируем их: «По результатам проведенного анализа установлено, что общий размер субвенции для финансирования переданных регионам полномочий в сфере ОМС является недостаточным, финансирование территориальных программ ОМС осуществляется со скрытым дефицитом, у медицинских организаций недостаточно средств ОМС для финансирования текущих расходов» [8] и т.д. Однако ни какого влияния эти и другие события на ход анализируемой реформы не оказали. Она как бы застыла на этапе типизации.

Необходимо развитие реформы на основании полученного опыта. Так, например, мы уже писали о необходимости формулировки принципов финансовой деятельности государственных учреждений [7]. Напра-

шивается и пересмотр подходов к совместному финансированию деятельности государственных учреждений или подходов к расчетам субсидий на выполнение государственного задания. Так или иначе, необходим глубокий анализ прошедшего десятилетия реформы и принятие управленческих решений для её дальнейшего развития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О некоммерческих организациях». Электрон. текстовые данн. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 03.12.2022).

2. Федеральный закон от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» – Электрон. текстовые данн. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193/ (дата обращения: 28.12.2022).

3. Голикова признала неудачной оптимизацию здравоохранения в регионах. Электрон. текстовые данн. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/society/03/11/2019/5dbecba99a79470b57a29e69> (дата обращения: 03.05.2023).

4. Клячко Т.Л., Май В.А., Синельников-Мурылев С.Г. О реформе бюджетных учреждений // Экономическая политика, 2009. №1. С. 115-131.

5. Левашова Ю.В., Косякова И.В. особенности управления предприятиями малого бизнеса в условиях ограничений, связанных с распространением COVID-19 // Известия института систем управления СГЭУ, 2021. №2. С. 316-319.

6. Лисин Н.В., Рудник Б.Л. Реформа бюджетного сектора: проблемы, риски и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления, 2012. №2. С. 60-77.

7. Лукин А.Г., Кандрашина Е.А. Принципы финансовой деятельности государственных учреждений в Российской Федерации // Финансы. 2022. №9. С. 58-64.

8. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ распределения, предоставления и расходования субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицин-

ского страхования, а также оценка влияния особенностей субъектов Российской Федерации на размер выделяемой субвенции». Электрон. текстовые данн. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/f24/f24f16aa07aca6c39a7c7567ac6791e3.pdf> (дата обращения: 11.04.2022).

9. Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги и новые вызовы / А.Г. Бирюков, Д.А. Домбровский, Е.Е. Комаровская и др.; под ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», факультет социальных наук, департамент государственного и муниципального управления. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 99 с.

10. Ястребова О.К. Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные результаты и новые вызовы. Электрон. текстовые данн. Режим доступа: http://www.fa.ru/org/dep/dof/Documents/seminar/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%AF%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%9E%D0%9A.pdf (дата обращения: 12.01.2023).

REFERENCES

1. Federal Law №7-FZ of 12.01.1996 (as amended on 02.07.2021) «On Non-profit organizations». Electron. text data. Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (accessed: 03.12.2022). Blank from the screen.

2. Federal Law №83-FZ of 08.05.2010 «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with the Improvement of the Legal Status of State (Municipal) Institutions». Electron. text data. Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193/ (accessed: 12/28/2022). Blank from the screen.

3. Golikova acknowledged the unsuccessful optimization of healthcare in the regions. – Electron. text data. Access mode: <https://www.rbc.ru/society/03/11/2019/5dbecba99a79470b57a29e69> (accessed: 03.05.2023).

4. Klyachko T.L., Mau V.A., Sinelnikov-Murylev S.G. On the reform of budgetary institutions // Economic Policy, 2009. №1. P. 115-131.

5. Levashova Yu.V., Kosyakova I.V. features of small business management in conditions of restrictions associated with the spread of COVID-19 // Proceedings of the Institute of Control Systems of the SGEU, 2021. №2. P. 316-319

6. Lisin N.V., Rudnik B.L. Reform of the budget sector: problems, risks and prospects // Issues of state and municipal management, 2012. №2. P. 60-77.

7. Lukin A.G., Kandrashina E.A. Principles of financial activity state institutions in the Russian Federation // Finance. 2022. №9. P. 58-64.

8. Report on the results of the expert-analytical event «Analysis of the distribution, provision and expenditure of subventions provided from the budget of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund to the budgets of territorial compulsory medical Insurance Funds for the exercise of the powers of the Russian Federation transferred to the state authorities of the subjects of the Russian Federation in the field of compulsory medical insurance, as well as an assessment of the impact of the peculiarities of the subjects of the Russian Federation on the size of the allocated subvention». – Electron. text data. Access mode: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/f24/f24f16aa07aca6c39a7c7567ac6791e3.pdf> (accessed: 11.04.2022). Blank from the screen.

9. Reform of public sector institutions: preliminary results and new challenges / A.G. Biryukov, D.A. Dombrovsky, E.E. Komarovskaya, etc.; edited by A.M. Lavrov, O.K. Yastrebova; National Research University «Higher School of Economics», Faculty of Social Sciences, Department of State and Municipal Administration. M.: Ed. house of the Higher School of Economics, 2017. 99 p.

10. Yastrebova O.K. Reform of public sector institutions: preliminary results and new challenges. Electron. text data. Access mode: http://www.fa.ru/org/dep/dof/Documents/seminar/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%AF%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%9E%D0%9A.pdf (accessed: 12.01.2023).