

УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РЕСУРСАМИ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТЫ

Алексей Сергеев *
Александр Турбанов **

(рецензия на монографию Л.В. Пепеляевой «Модернизация сектора государственного управления: причины, механизмы, первые результаты и перспективы»)

Активизация политических процессов, сопровождавшая избирательные кампании последнего времени, наглядно показала, что широкие слои российского общества ожидают, а иногда и решительно требуют от государства качественного повышения эффективности его социальной политики. При этом актуальной проблемой является не только увеличение общего размера бюджетных ассигнований на образование, науку, культуру, здравоохранение, социальную сферу, но и обеспечение рационального расходования выделяемых финансов, повышение качества государственного управления, реализация принципов юридического равенства, справедливости, приоритета прав и свобод человека и гражданина по отношению к ведомственным интересам.

Реформа государственных и муниципальных учреждений, проведенная в 2007 – 2011 годах, явилась важным этапом реализации государственной политики по совершенствованию бюджетного процесса, воплотила в себе новую стратегию финансирования социальной сферы. Отдельные аспекты этой реформы, соответствующие новеллы законодательства и проблемы правоприменения широко освещались в публикациях ученых и специалистов, отражались в аналитических докладах, экспертных мнениях и официальных документах. Уникальность монографии Л.В. Пепеляевой состоит в том, что она на высоком теоретическом уровне обобщает замыслы, ход и первые результаты проведенной ре-

формы, позволяет увидеть и оценить как единое целое весь сложный и многогранный процесс трансформации бюджетно-финансовых основ российской социальной сферы. Научным работникам и практикам, которые в будущие периоды захотят глубже изучить опыт указанной реформы, книга позволит из одного источника почерпнуть весь комплекс необходимых сведений, ознакомиться с общей картиной происходившего и ее отдельными деталями.

Успех и ценность книги предопределяются тем, что Л.В. Пепеляева являлась одним из соавторов общей концепции реформы системы государственных и муниципальных учреждений. В качестве депутата Государственной Думы четвертого и пятого созывов она активно участвовала в работе по ее реализации – от выработки общей стратегии до экономического и правового обоснования отдельных законодательных решений и анализа их практического применения. Подготовка автором солидной научной монографии обобщающего характера – это один из тех, не так часто встречающихся случаев, когда работа ученого представляет собой первоисточник, несет читателю не производную информацию, а сведения из первых рук. Доскональное знание всех нюансов и «подводных камней» соответствующего этапа бюджетной реформы позволило Л.В. Пепеляевой раскрыть основную суть ее юридического и экономического содержания, сделать ценные для практики

* Сергеев Алексей Аронович, доктор юридических наук, профессор Академии труда и социальных отношений

** Турбанов Александр Владимирович,

доктор юридических наук, заведующий кафедрой «Регулирование финансово-кредитной деятельности» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

выводы и предложить пути дальнейшего движения в выбранном направлении.

Не секрет, что реализация Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», который составил сердцевину правовой базы соответствующей реформы, сопровождалась серьезными опасениями со стороны как работников государственных и муниципальных учреждений, так и получателей их услуг. Эти опасения были связаны с возможностью сокращения размеров бюджетного финансирования образования, здравоохранения, иных секторов социальной сферы, массового закрытия учреждений, сужения гарантий социальных прав граждан. Автор книги не затрагивает проблемы политического пиара, сопровождавшего управленческую реформу, и излагает свои мысли в строгом стиле научной монографии. Однако читатели не могут не вспомнить ту резкую, а порой и недобросовестную критику, которая звучала с разных сторон в адрес разработчиков концепции реформирования правового статуса государственных и муниципальных учреждений.

Сегодня уже можно со всей определенностью заявить, что многие опасения были беспочвенными. Реформа не ставила целью снять с плеч государства и переложить на плечи граждан финансирование социальной сферы. Более того, правовой статус учреждений, посредством которых осуществляется исполнение публичных обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, сам по себе не определяет и не может каким-то образом определять объемы финансирования социальной сферы и ее отдельных отраслей.

Подлинной целью реформы было повышение эффективности бюджетной политики государства. Наиболее четко эта цель была обозначена в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 29 июня 2010 г.: «уйти от платы только за сам факт существования учреждения, вне зависимости от результатов его работы, ...обеспечить планомерное введение новых принципов деятельности государственных и муниципальных учреждений, ее реальную отдачу для граждан».

Сложившаяся еще в советские времена система учреждений, оказывающих населению социальные услуги, изначально несла в себе множество изъянов и не была ориентирована на интересы потребителей. Полтора постсоветских десятилетия явно не улучшили ее, она

в полной мере испытала на себе последствия кризиса: хроническое недофинансирование, разрастание коррупции, несоответствие качества услуг общепринятым социальным стандартам и т.д. Вот, например, как охарактеризовал состояние этой системы в программной статье, посвященной 15-летию Конституции РФ, ведущий российский конституционалист С.А. Авакьян: «когда ребенок идет в школу, родители чувствуют свои равные возможности быть бедными и отдать его в ближайшую школу, где они быстро почувствуют «прелести» всеобщего образования от учителей, работающих вполсилы и мало заботящихся об освоении обязательной школьной программы, при этом они (родители) не застрахованы от взносов на ремонт, на закупку оборудования и т.д. ...Не дай Бог на любой стадии жизни приболеть, а тем более оказаться в больнице. Социальное здравоохранение – это надругательство над людьми. А платное – не меньшее надругательство, но только за твои же деньги. Причем основная масса медработников убеждены в том, что деньги брать надо, а работать за них не обязательно»¹.

Во второй половине 2000-х годов невозможность «консервации» сложившегося положения дел в системе бюджетных учреждений стала очевидной как для государственных должностных лиц, экспертов, так и для большинства населения. При подобной организации работы и при таком отношении к потребителю частный бизнес сразу же разорился бы, и лишь только государственный бюджет мог покрывать все неразумные издержки системы социальных учреждений, обеспечивать финансирование любого, порой, самого неэффективного хозяйствования.

Актуальной задачей стало создание в бюджетном секторе социальной сферы четкой мотивации в конечных результатах деятельности – количестве и качестве услуг, оказываемых населению. Было необходимо повысить хозяйственную самостоятельность государственных и муниципальных учреждений и одновременно – их ответственность за выполнение возложенных на них обязанностей. Следовало подготовить правовую базу для оказания населению дополнительных платных услуг – доступных для него и реально востребованных. При этом реформирование системы государственных и муниципальных учреждений надо было производить плавно, постепенно. Слишком высока была ответственность за непродуманные решения в вопросах, затрагивающих важнейшие социальные права граждан.

Цель и основные направления реформы бюджетного сектора были определены еще в

2004 году в Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ². Суть реформы должна была состоять в смещении акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными затратами на управление результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств. В рамках концепции управления результатами бюджет должен формироваться исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к функциям (видам деятельности, услугам), а при их планировании основное внимание следует уделять обоснованию конечных результатов.

Л.В. Пепеляева подробно описывает в своей монографии суть соответствующего замысла, его привязку к опыту организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях, планы и ход соответствующей работы. В качестве доктрины новой организации бюджетного процесса была выбрана широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты».

Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.³ поставила цель создания механизмов, направленных на решение следующих основных задач:

четкое определение сфер ответственности как публично-правовых образований, так и органов государственной власти, органов местного самоуправления;

обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей;

усиление роли федерального бюджета в решении вопросов модернизации и инновационного развития российской экономики;

создание условий для повышения эффективности деятельности по предоставлению государственных и муниципальных услуг;

создание механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ.

Важным правовым и экономическим инструментом для решения этих задач, впервые появившимся в 2006 году, стало государственное (муниципальное) задание. В монографии Л.В. Пепеляевой детально анализируется этот инструмент, показывается практика его становления и развития, положительный опыт его использования в различных регионах России.

Первым шагом институциональной реформы государственных и муниципальных учреждений стало принятие Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Предполагалось, что заложенный в нем механизм оптимизации сети бюджетных учреждений получит широкое распространение и позволит многим учреждениям изменить свой правовой статус. Государственные и муниципальные учреждения, отнесенные к числу автономных, обрели существенную финансовую и административную свободу взамен на переход к новым принципам финансирования – отказу от сметы и целевому финансированию выполнения государственного (муниципального) задания. В монографии системно и полно описывается соответствующий этап реформы и его результаты. В ней также раскрываются причины того, что новая правовая форма учреждений не сыграла на практике той роли, которая отводилась ей в замыслах и расчетах (§ 1.2, 1.3).

Сложная процедура создания автономных учреждений на федеральном уровне (по каждому из них требовалось индивидуальное решение Правительства РФ) не позволила осуществить массовый переход к этому типу учреждения. Сдерживало соответствующий переход и отсутствие гарантий того, что финансовое положение учреждения не ухудшится. Установленные для бюджетных учреждений различные правовые ограничения компенсировались на практике слабым контролем за их соблюдением, поэтому снятие таких ограничений не явилось на практике той целью, достижение которой оправдывало бы многочисленные издержки, связанные с реорганизацией учреждения.

Концепция Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» основывалась на качественно ином подходе. Правовой статус бюджетных учреждений менялся без излишних процедур реорганизации, связанных с административными и материальными издержками, т.е. в силу Закона, независимо от желания отдельных лиц.

Цель Закона состояла в создании условий и стимулов для сокращения издержек в хозяйственной деятельности бюджетных учреждений и получения ими доходов из внебюджетных источников. Для этого был расширен объем прав бюджетных учреждений по аналогии с автономными, осуществлен переход на субсидии для обеспечения государственных

(муниципальных) заданий, исключена субсидиарная ответственность по обязательствам бюджетного учреждения его учредителя – Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

Закон с 1 января 2011 г. разделил все государственные и муниципальные учреждения на три типа: казенные, бюджетные и автономные. Хозяйственная самостоятельность ранее существовавших бюджетных учреждений расширилась автоматически, если они не становились казенными учреждениями. Статус казенных учреждений был установлен как весьма похожий на прежний (до 1 января 2011 г.) статус бюджетных учреждений, т.е. для них сохранялось сметное финансирование, ограничения самостоятельности и субсидиарная ответственность учредителя.

Казенные учреждения, в отличие от бюджетных, должны перечислять все полученные ими дополнительные доходы в бюджет. Изначально устанавливалось ограничение перечня таких учреждений, к ним относились воинские части, учреждения системы исполнения наказания, органов внутренних дел, психиатрические стационары специализированного типа и т.п. Заключение казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов должно производиться от имени соответственно Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования в пределах установленных для учреждения лимитов бюджетных обязательств.

Анализируя содержание Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ и многочисленных подзаконных актов, изданных на федеральном уровне и в регионах в целях реализации реформы, Л.В. Пепеляева показывает (§ 2.2, 2.3), что речь шла не об урезании финансирования социальной сферы, а об оптимизации объемов и сроков финансирования: бюджетному учреждению должно выделяться столько средств в установленные сроки, сколько необходимо для выполнения с надлежащим качеством государственного (муниципального) задания.

В книге рассматриваются вопросы статуса государственного (муниципального) учреждения как юридического лица. При характеристике этого статуса автор не использует понятие юридического лица публичного права. С таким подходом можно согласиться. Казенные учреждения выполняют возложенные на них функции от лица соответствующего публично-правового образования, статус юридического лица, по сути, нужен им лишь для удовлетворения собственных хозяйственных нужд. Бюджетные учреждения являются

обычными некоммерческими организациями, которым государство (муниципальное образование) выдает соответствующее задание.

Предусмотренной действующим законодательством специфики государственных и муниципальных учреждений явно недостаточно для выделения особой категории юридических лиц публичного права. Такое выделение может быть оправданно лишь в случае обособления публичных функций, выполняемых от своего лица в экономическом обороте, и наделения соответствующих юридических лиц Конституцией или законом отдельными властными полномочиями. Таковы, например, Банк России, Агентство по страхованию вкладов, их статус качественно отличается от правового положения государственного (муниципального) учреждения.

Л.В. Пепеляева обращает внимание на необходимость разделять органы власти как юридические лица и казенные учреждения, она солидаризируется с мнением В.Е. Чиркина о том, что органы власти в гражданских правоотношениях имеют качественные отличия от иных юридических лиц (с. 179-180). На наш взгляд, данное мнение не является абсолютной истиной, возможны и иные точки зрения.

Орган публичной власти (государственный орган, орган местного самоуправления) участвует одновременно в публичных и гражданских отношениях. Осуществляя власть, т.е. распоряжаясь бюджетными финансами, издавая правовые акты и обеспечивая их исполнение, орган власти реализует свои публичные полномочия. Эти полномочия нельзя смешивать или искусственно объединять с гражданскими правами (хотя статус органа власти детерминирует объем его гражданской правоспособности). В гражданском обороте указанный орган участвует на равных началах с иными лицами и при этом не должен использовать свои властные полномочия.

В гражданских правоотношениях орган власти может выступать от лица соответствующего публично-правового образования (как государственный или муниципальный заказчик, распорядитель средств бюджета и т.п.) или от своего лица (покупая для собственных нужд мебель, оплачивая коммунальные услуги и т.п.). В последнем случае (а только для него органу и требуется статус юридического лица) орган власти является казенным учреждением и не имеет каких-то качественных отличий от иных казенных учреждений. Для органов местного самоуправления это прямо указано в действующем законодательстве⁴. Для органов государственной власти такое

указание отсутствует, однако оно подразумевается. Распоряжение своим имуществом, ведение бухгалтерского учета и т.п. – во всех этих вопросах к органам власти применяются нормативные положения, установленные для казенных учреждений.

Надо лишь не путать, в каких случаях орган власти выступает от лица публично-правового образования, а в каких – от своего лица. Так, например, если орган публичной власти издал незаконный нормативный акт и этим причинил ущерб частному лицу, то отвечать перед ним средствами своей казны придется публично-правовому образованию, от лица которого издан акт. Причем выступать от лица ответчика (публично-правового образования) в силу ст. 1071 ГК РФ будет не тот орган, который издал незаконный акт, а финансовый орган исполнительной власти. Если же, например, частному лицу вред причинен автомобилем, находящимся «на балансе» (в оперативном управлении) органа власти, то ответчиком будет являться сам орган как казенное учреждение, возмещение вреда будет осуществляться за счет денежных средств, выделенных ему по смете. И статус органа власти в этом правоотношении ничем не будет отличаться от статуса любого другого казенного учреждения.

Мы остановились на указанных вопросах так подробно потому, что на практике, как и в научной литературе, вокруг них, к сожалению, много искусственно созданной путаницы. Зачастую даже маститые авторы, говоря об отличиях государственного органа как юридического лица от учреждения, ссылаются на наличие у этого органа властных полномочий. Государственный орган не может использовать свои властные полномочия в гражданских правоотношениях, в которых он выступает как участник в качестве юридического лица (если иное ему прямо не поручено законом). Если понять, что реализация властных полномочий и осуществление гражданских прав происходят как бы в разных «правовых плоскостях», то вся искусственная усложненность данного вопроса отпадет сама собой.

Л.В. Пепеляева подробно рассматривает в своей работе проблему неполного взаимного соответствия законодательства о статусе государственных и муниципальных учреждений и законодательства о предоставлении государственных и муниципальных услуг (§ 3.1). Она отмечает, что само понятие «государственная (муниципальная) услуга» по-разному определяется в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»

(ст. 2) и Бюджетном кодексе РФ (ст. 6). Деятельность государственных учреждений по оказанию государственных услуг выведена за пределы сферы действия Закона № 210-ФЗ, если только речь не идет об услугах, предоставляемых в электронной форме, – сетует автор (с. 241-242).

Как нам представляется, речь в данном случае идет не просто об отсутствии единства в терминологии, проблема является более серьезной и требует повышенного внимания законодателя. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ ввел в российскую правовую систему качественно новый институт – государственная (муниципальная) услуга. До его появления термин «услуга» использовался в отечественном законодательстве в значении «гражданско-правовая услуга» или ином, близком по смыслу значению, предполагающем получение бенефициаром услуги определенного блага: обучение, лечение, юридическая помощь и т.п. (эти блага можно получать за плату в рамках гражданских правоотношений или бесплатно в рамках отношений социального права).

Закон № 210-ФЗ легитимировал уникальное понятие: «государственная (муниципальная) услуга», которая не является «услугой» в классическом понимании (т.е. второе понятие не является родовым понятием по отношению к первому). Выдача гражданину паспорта, регистрация недвижимости, предоставление гражданства, государственная аккредитация и иные юридические действия публичной власти, поименованные как «государственные (муниципальные) услуги», совершаются не в гражданских правоотношениях или отношениях социального права, а исключительно в рамках административных процедур.

Законодатель на уровне терминологии обозначил свою позицию тем, что услуга *оказывается*, а государственная (муниципальная) услуга *предоставляется*. Закон № 210-ФЗ ввел также понятие «услуги, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг» (ст. 9), это гражданско-правовые услуги, «необходимые и обязательные услуги» *оказываются*, а не *предоставляются* (например, предварительные экспертизы, осмотры, необходимые для получения разрешения на выпуск в оборот товаров, эксплуатацию техники и т.п.).

Государственные и муниципальные учреждения могут *оказывать* населению услуги (медицинские, образовательные, в сфере культуры и т.д.). В случаях, предусмотренных законами и принятыми на их основе норма-

тивными актами органов исполнительной власти, они могут *предоставлять* государственные (муниципальные) услуги от лица Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования (например, выдача официальных документов учреждениями медико-социальной экспертизы). Очевидно, предоставление государственных (муниципальных) услуг – прерогатива казенных учреждений, хотя такому выводу должен предшествовать дополнительный предметный анализ.

Если законодатель не нашел более удачного термина для обозначения властных юридических действий, совершаемых от лица государства или муниципального образования в рамках административных процедур, чем «государственная (муниципальная) услуга», то ему следует во всяком случае четко разделить правовые режимы *оказания* государственными

(муниципальными) учреждениями услуг и *предоставления* ими государственных (муниципальных) услуг. Эти правовые режимы могут в чем-то совпадать, а в чем-то различаться – в любом случае недопустимо их смешение.

Дискуссионные положения монографии Л.В. Пепеляевой не принижают ее значения для науки и практики, а, напротив, заставляют читателя задумываться, искать альтернативные предложения, выражать свое мнение по анализируемым проблемам. Книга, несомненно, будет интересной для специалистов органов государственной власти и органов местного самоуправления, юристов и финансистов государственных и муниципальных учреждений, научных работников, преподавателей и слушателей программ дополнительного профессионального образования.

EFFECTIVE GOVERNANCE OF THE BUDGET RESOURCES

Review of the monograph “Modernization of a State Administration Sector: Causes, Mechanisms, the First Outcomes and Prospects” by L. Pepeliayeva

A. Sergheev, Doctor of Sciences (Law),
Professor, Academy of Labor
and Social Relations;

A. Turbanov, Doctor of Sciences (Law),
Head, Department of Regulation of Credit
and Monetary Activities, Russian Academy of
National Economy and State Service under the
President of the Russian Federation.

Литература:

1. Авакьян С.А. Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23.
2. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.
3. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.
4. Статья 41 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».