

АУДИТОРСКО-КОНСАЛТИНГОВАЯ КОМПАНИЯ «ФБК»
Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Реформа госучреждений



Авторы: д.э.н. И.А. Николаев
А.М. Калинин

Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: fbk@fbk.ru

Москва, май 2003 г.

© ФБК, Департамент стратегического анализа, 2003

СОДЕРЖАНИЕ

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ГОСУЧРЕЖДЕНИЯ В РОССИИ: ЦИФРЫ И ФАКТЫ.....	5
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ	10
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ	10
ПРАВА УЧРЕЖДЕНИЯ НА ЗАКРЕПЛЕННОЕ ИМУЩЕСТВО.....	10
СОЗДАНИЕ УЧРЕЖДЕНИЙ.....	11
ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУЧРЕЖДЕНИЙ.....	11
РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	11
ЭКОНОМИКА ГОСУЧРЕЖДЕНИЙ.....	12
БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	12
ПРАВО НА ВЕДЕНИЕ ДОХОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	13
АРЕНДНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	14
НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ.....	15
КОММУНАЛЬНЫЕ ЛЬГОТЫ	16
ОПЛАТА ТРУДА РАБОТНИКОВ ГОСУЧРЕЖДЕНИЙ	22
ЕДИНАЯ ТАРИФНАЯ СЕТКА	22
ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОПЛАТЫ ТРУДА.....	22
ПЛАНЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА	25
ПОСЛЕДНИЕ ИНИЦИАТИВЫ	25
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....	27
ПУБЛИЧНЫЙ РЕЕСТР ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА.....	28
РЕФОРМИРОВАНИЕ СОЗДАНИЯ И СОКРАЩЕНИЕ ЧИСЛА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ.....	29
ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ.....	30
РЕФОРМИРОВАНИЕ.....	31
ПРЕДПОСЫЛКИ И НАЛИЧИЕ ИНТЕРЕСОВ.....	31
МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ	35
ПРИВАТИЗАЦИЯ ГОСУЧРЕЖДЕНИЙ.....	37
ПОСЛЕДСТВИЯ.....	38
ВЫВОДЫ.....	40

Нет ничего удивительного в том, что в условиях кризисного развития экономики задача реформирования госучреждений не являлась приоритетной: государство поддерживало традиционные бюджетные сферы исходя из имеющихся возможностей. Однако сегодня нельзя не признать, что многие госучреждения, оставаясь учреждениями по организационно-правовой форме, фактически таковыми не являются. Они уже давно стали или фактически частными, или, оставаясь государственными, не выполняют возложенные на них задачи. **Бесплатность отечественной системы образования, точно также как и системы медицинского обслуживания, сферы предоставления других услуг, оказываемых госучреждениями, сегодня не более чем фикция.**

Встает закономерный вопрос: нужны ли госучреждения в нынешнем виде?

Федеральные госучреждения в России: цифры и факты

Количество федеральных государственных учреждений в Российской Федерации значительно (более чем в 3,5 раза) превышает число федеральных государственных унитарных предприятий.

За последние несколько лет число государственных учреждений¹ значительно увеличилось: в 2001 году их было около 35 500, в июле 2002 года число федеральных государственных учреждений составило 36 262. По данным Министерства имущественных отношений Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2003 года на праве оперативного управления федеральное имущество закреплено за 37 081 федеральным государственным учреждением.

Табл. 1. Отраслевая структура федеральных госучреждений²

Наименование отраслей	Количество учреждений	% к итогу
Управление	12 870	34,71
Народное образование	6 746	18,19
Сельское и лесное хозяйство	6 665	17,97
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	3 589	9,68
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	2 508	6,76
Прочие виды деятельности сферы материального производства	1 716	4,63
Наука и научное обслуживание	1 477	3,98
Транспорт и связь	404	1,09
Культура и искусство	272	0,73
Жилищно-коммунальное хозяйство	222	0,60
Прочие отрасли	612	1,65
Итого	37 081	100

Источник: Минимущество России

Наибольшее количество учреждений создано для реализации управленческих функций (Таблица 1) – в области управления работает 12 870 учреждений. Несколько меньше государственных учреждений осуществляет деятельность в сферах образования (6 746), сельского и лесного хозяйства (6 665), здравоохранения, физкультуры и социального обеспечения (3 589). Меньше всего учреждений – в области жилищно-коммунального хозяйства (всего лишь 222), что объясняется преобра-

¹ Здесь и далее для простоты анализа речь будет идти о федеральных государственных учреждениях

² Здесь и далее все данные приведены по состоянию на 1 января 2003 года

зованием большинства учреждений в государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Весьма характерной является динамика роста числа государственных высших учебных заведений. Если на начало 1993 — 94 учебного года в стране было 548 государственных вузов, то на начало 2001 — 02 учебного года их насчитывалось уже 621. За эти же 8 лет численность студентов в них выросла с 2 543 тыс. человек до 4 797 тыс. человек, или почти на 90% (!). И это под постоянные разговоры о том, что денег на высшее образование катастрофически не хватает. Численность профессорско-преподавательского состава в государственных вузах увеличилась за эти годы с 239,8 тыс. человек до 272,7 тыс. человек (на 13,7%). Необходимо также учитывать, что число негосударственных вузов увеличилось в это время с 78 до 387.

Указанная динамика роста отраслевых федеральных государственных учреждений (на примере вузов) свидетельствует о неконтролируемом, неадекватном росте числа госучреждений.

Табл. 2. Ведомственная структура федеральных госучреждений

Наименование министерств и ведомств	количество учреждений	% к итогу
Минсельхоз России	5 624	15,17
МВД России	3 978	10,73
Минобразование России	3 937	10,62
Минздрав России	2 624	7,08
Минфин России	2 428	6,55
МПР России	2 369	6,39
Минтруд России	2 368	6,39
МНС России	1 921	5,18
МПС России	1 876	5,06
Пенсионный фонд России	1 630	4,40
Минюст России	1 334	3,60
Минобороны России	1 053	2,84
РАН	533	1,44
МЧС России	521	1,41
Росземкадастр	426	1,15
Госкомстат России	391	1,05
Минтранс России	355	0,96
Прочие	3 713	10,01
Итого	37 081	100,00

Источник: Минимущество России, расчеты ФБК

Ведомственная структура федеральных госучреждений (Таблица 2) сильно отличается от отраслевой. Большинство министерств к тому же обладают непрофильными учреждениями, относящимися к другим отраслям: ведомственные поликлиники, дома отдыха, научные и образовательные организации и т.п.

Лидером по числу учреждений является Минсельхоз России (5 624), несколько меньше у МВД России (3 978), Минобразования России (3 937), Минздрава России

(2 624) и Минфина России (2 428). На долю этих 5 министерств приходится более половины всех федеральных государственных учреждений.

На основании имеющейся информации можно выделить следующие основные типы федеральных госучреждений, действующих в России:

- территориальные представительства;
- функциональные подразделения (комиссии, инспекции, и т.п.) и регулирующие организации;
- научные учреждения, подчиненные отдельным министерствам и ведомствам (НИИ и т.п.);
- образовательные учреждения (как в ведении Министерства образования Российской Федерации, так и ведомственные) ;
- учреждения культуры и спорта, включая спортклубы;
- дирекции по управлению проектами;
- организации по управлению имуществом ведомств (дирекции зданий и сооружений и т.п.);
- медицинские учреждения (включая ведомственные санатории, поликлиники и больницы).

Выдающийся результат Министерства сельского хозяйства Российской Федерации объясняется наличием разветвленных сетей учреждений контрольно-регулирующих служб и инспекций: ветеринарной службы, инспекции по карантину растений, службы защиты растений, семенной инспекции, технического надзора и т.п. Большинство служб и инспекций имеют территориальные представительства в форме федеральных госучреждений. Образованные этими представительствами лаборатории, станции, центры и другие подобные организации также зачастую имеют статус ФГУ. К примеру, в соответствии с Положением о Государственной службе защиты растений, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 09 октября 2000 г. № 756, в систему органов Государственной службы защиты растений входят *федеральные государственные учреждения... федеральные государственные территориальные станции (центры) защиты растений в субъектах Российской Федерации, их лаборатории и пункты.*

Территориальное распределение федеральных государственных учреждений (Таблица 3) достаточно однородно. Наибольшее число государственных учреждений расположено в Москве (1 223).

Очень много федеральных государственных учреждений находится в Ростовской области (1 089), Республике Башкортостан (1 031) и Свердловской области (974). Интересно, что среди относительных лидеров по числу находящихся на их территории федеральных госучреждений как регионы, основу экономики которых составляет сельское хозяйство (Краснодарский край, Алтайский край), так и про-

мышленные регионы (Свердловская область, Красноярский край, Пермская область, Челябинская область)

Табл. 3. Территориальная структура госучреждений

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество учреждений	% к итогу
Москва	1 223	3,30
Ростовская область	1 089	2,94
Республика Башкортостан	1 031	2,78
Свердловская область	974	2,63
Красноярский край	960	2,59
Московская область	928	2,50
Краснодарский край	900	2,43
Челябинская область	858	2,31
Алтайский край	840	2,27
Новосибирская область	831	2,24
Нижегородская область	828	2,23
Пермская область	700	1,89
Прочие субъекты Российской Федерации	25 919	69,90
Итого	37 081	100,00

Источник: Минимущество России

В распоряжении федеральных государственных учреждений находится значительная часть объектов федерального недвижимого имущества — 22,6% всех объектов (Таблица 4). При этом наибольшее количество объектов относится к категории жилых помещений, а производственные и административные объекты составляют лишь 13,6% всех объектов, закрепленных за ФГУ.

Табл. 4. Федеральное недвижимое имущество Российской Федерации

Виды объектов	Закрепленных за ФГУП	Закрепленных за ФГУ	Находящихся в казне
Производственные и административные	98 501	35 300	723
Жилые помещения	67 919	54 503	19 246
Объекты соцкультбыта	46 643	14 205	1 373
Иные	623 196	155 798	33 131
Итого	836 259	259 806	54 473

Источник: Минимущество России

Несмотря на то, что задачей федеральных государственных учреждений является реализация функций федерального значения, большинство из них их достаточно небольшие организации. Балансовую стоимость основных средств менее 1 млн рублей имеют 70,5% федеральных учреждений (Таблица 5).

Более того, 34,5% федеральных госучреждений имеют на балансе менее 500 тыс. рублей основных средств. В настоящее время очевидная ненормальность такой ситуации привлекла внимание Правительства России. В конце ноября 2002 года распоряжением Правительства России начат процесс переоценки активов всех бюд-

жетных учреждений. При этом схема переоценки предполагает лишь индексацию стоимости имущества без проведения его полной инвентаризации.

Табл. 5. Структура федеральных госучреждений по балансовой стоимости основных средств

Балансовая стоимость основных средств, тыс. рублей	Количество учреждений	% к итогу
Свыше 10 000	7 484	20,18
от 5 000 до 10 000	3 422	9,23
от 1 000 до 5 000	9 128	24,62
от 500 до 1 000	4 245	11,45
менее 500	12 802	34,52
Итого	37 081	100,00

Источник: Минимущество России

Не лучше, чем с активами, обстоит дело и с численностью работающих в государственных учреждениях (Таблица 6). В 16,6% госучреждений реализацией функций федерального значения занимается менее десяти человек.

Табл. 6. Структура федеральных госучреждений по числу работающих.

Среднесписочная численность работающих	Количество учреждений	% к итогу
Свыше 100	9 898	26,69
от 50 до 100	7 464	20,13
от 20 до 50	8 284	22,34
от 10 до 20	5 275	14,23
менее 10	6 160	16,61
Итого	37 081	100,00

Источник: Минимущество России

Таким образом, большинство существующих госучреждений — достаточно небольшие по своему размеру организации. Это обращает на себя внимание в связи с тем, что организации эти призваны решать задачи федерального значения. Структура и численность федеральных государственных учреждений позволяет предположить злоупотребление министерств и ведомств своим правом создавать подведомственные учреждения.

Представленные данные по структуре федеральных госучреждений вызывают множество обоснованных вопросов. К примеру, чем объяснить сопоставимость по численности ФГУ Москвы и Ростовской области, учитывая, что в Москве сосредоточены федеральные органы власти, а в Ростове-на-Дону их нет?

Однако главный вопрос состоит в оценке перспектив сохранения организационно-правовой формы государственного учреждения в неизменном виде.

Правовые аспекты

Правовое положение

Правовое положение и функции учреждений, в том числе государственных, определяются, прежде всего, Гражданским и Бюджетным кодексами Российской Федерации. Гражданский кодекс Российской Федерации (п. 1 ст. 120) вводит понятие учреждения как организации, *созданной собственником для осуществления управленческих, социально - культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемой им полностью или частично*. В той же статье (п. 3) вводится основа для нормативного регулирования государственных учреждений: *особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами*. Иными правовыми актами являются, как правило, постановления Правительства Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, а также документы министерств и ведомств, касающиеся деятельности подведомственных государственных учреждений.

Статья 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяя понятие бюджетной организации, практически полностью повторяет формулировку Гражданского кодекса Российской Федерации, дополняя её возможностью осуществления бюджетным учреждением научно-технических функций, а также указанием порядка и источников финансирования: *деятельность бюджетных учреждений финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов*.

Третий из основополагающих документов, регулирующих деятельность учреждений — Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Определение учреждения в данном документе практически не имеет отличий от формулировки Гражданского кодекса Российской Федерации.

Права учреждения на закрепленное имущество

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации (п. 1 ст. 296), учреждение в отношении закрепленного за ним имущества *осуществляет в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им*.

Что касается обязательств федеральных государственных учреждений, возникших в результате их деятельности, то, как определяет п. 2 ст. 120 ГК РФ, *учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежны-*

ми средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

Создание учреждений

Для создания учреждения требуется, согласно ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях», лишь решение учредителя – то есть собственника имущества, предоставляемого учреждению. Создание некоторых видов учреждений дополнительно определяется нормативными (типовыми) положениями соответствующих министерств и ведомств. **В настоящее время в рамках выделенного бюджетного лимита любой федеральный орган исполнительной власти может создать федеральные государственные учреждения, выделив на их существование лишь минимально необходимые средства.** В дальнейшем потребности созданных государственных учреждений в финансировании приводят к росту бюджетных расходов: создав новое учреждение, федеральный орган исполнительной власти имеет право испрашивать на его содержание дополнительные суммы бюджетных ассигнований.

Преобразование федеральных госучреждений

Возможность преобразования госучреждений в организации другой организационно-правовой формы предусматривается в ст. 17 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Преобразование государственных учреждений в некоммерческие организации иных форм или в хозяйственные общества *допускается в случаях и в порядке, которые установлены законом.* Однако проблема в том, что, как нередко бывает, установленных законом «случаев» и «порядка» в настоящее время нет. Поэтому получается, что создать федеральное госучреждение достаточно легко, ликвидировать его тоже можно, и это регламентируется ст. 18 Федерального закона «О некоммерческих организациях», а вот преобразовать в некоммерческую организацию иной формы или тем более в хозяйственное общество – практически невозможно уже в силу отсутствия необходимой законодательной базы.

Региональное законодательство

Помимо общенациональных законов и подзаконных актов, на деятельность государственных учреждений оказывают влияние нормативные акты субъектов Российской Федерации, прежде всего в части предоставляемых льгот и обеспечения учреждений коммунальными услугами.

Экономика госучреждений

Бюджетное финансирование

Финансирование ФГУ из федерального бюджета является ключевым элементом в механизме функционирования госучреждений. Оно осуществляется, как ранее отмечалось, на основании сметы доходов и расходов. Это приносит госучреждениям дополнительные ограничения и неудобства, однако относительная гарантированность бюджетного финансирования, ставшая в условиях профицитного бюджета последних лет почти абсолютной, является мощнейшим стимулом к созданию новых учреждений.

К сожалению, существующая бюджетная классификация не позволяет точно определить величину расходов на содержание министерством или ведомством подведомственных учреждений, за исключением отдельных их видов (например, таких, как вузы, больницы, музеи или дирекции отдельных проектов и программ). В ведомственной структуре расходов федерального бюджета лишь у нескольких министерств и ведомств предусматривается такой вид расходов, как 075 «содержание подведомственных структур» (необходимо отметить, что в наименовании вида указывается понятие «структур», а не учреждений). Очень часто данный вид расходов находится в составе целевых статей прочих расходов. При этом суммы, выделяемые по данному виду расходов, никак не могут считаться достаточными для финансирования существующего числа государственных учреждений. Так, в случае с Минсельхозом России, в соответствии с Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. «О федеральном бюджете на 2003 год», величина расходов на содержание подведомственных структур (код 082-08-01-342-075) в 2003 году составит 8 862,95 млн рублей. Это означало бы, что в среднем на одно федеральное учреждение Минсельхоза России приходится около 1 576 тыс рублей в год, то есть 131 тыс рублей в месяц (!). Очевидно, что финансирование федеральных государственных учреждений Минсельхоза России производится и посредством других статей, прежде всего таких, как ведомственные НИОКР (раздел 06, подраздел 02), реализация целевых программ, образование (раздел 14), и здравоохранение (раздел 17 подраздел 01)³, однако и в этом случае объемы финансирования государственных учреждений нельзя признать достаточными.

Объем бюджетного финансирования практически для всех федеральных госучреждений является сегодня недостаточным, даже если он доводится до бюджетополучателей согласно запланированным цифрам. Однако, если для одних учреждений

³ Напр., ведомственная классификация предусматривает такие виды расходов, как «Прочие учреждения и мероприятия»: 272 - в области образования, 287 – культуры и искусства, 310 - в области здравоохранения

он в настоящее время составляет относительно небольшую часть в общих доходах, то для других в их структуре доходов иных источников просто не существует.

Право на ведение доходной деятельности

Недостаточность бюджетного финансирования может быть компенсирована федеральными госучреждениями получением доходов от ведения предпринимательской деятельности. При этом, согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации (ст. 298), *если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.*

Таким образом, законодательством допускается ведение государственными учреждениями доходной деятельности. В целях оптимизации бюджетного финансирования п. 2 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает, что *в смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности.*

Согласно ст. 9 Федерального закона «О некоммерческих организациях» предпринимательская деятельность должна соответствовать целям создания учреждения. В силу своего статуса «некоммерческой организации», учреждение обязано вести предпринимательскую деятельность, соответствующую целям создания организации, и направлять прибыль от доходной деятельности на реализацию функций, определенных учредительными документами.

Данные нормы, однако, в ряде случаев ослабляются отраслевым законодательством, что приводит к возникновению коллизий отраслевых законов с нормами Гражданского и Бюджетного кодексов. Так, Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», предусматривает право образовательных учреждений на ведение предпринимательской деятельности, включая (ст. 47) *сдачу в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения; торговлю покупными товарами, оборудованием; ведение приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных услуг, работ, услуг и с их реализацией.*

Необходимо отметить, что коммерческая деятельность, по сути, ведется с использованием недвижимости и фондов, приобретенных на сметные средства или предоставленных учредителем. Государство как бы дарит учреждению право заняться коммерцией в зданиях и на оборудовании, предназначенном для выполнения других функций, если это не идет во вред их выполнению. В этом случае, **учреждение, имея статус некоммерческой организации, фактически содержит в себе**

коммерческое предприятие, и возникает вопрос о правомочности сохранения за таким учреждением статуса некоммерческой организации — бюджетного учреждения. В сфере здравоохранения, к примеру, по данным ряда исследований, оплачивают получение амбулаторной медицинской помощи 25—30% населения⁴. Около половины пациентов оплачивает услуги стационаров. По оценке ФБК, даже эти данные являются заниженными. Попытки законодательного ограничения платных услуг приводят в условиях существующих объемов финансирования здравоохранения лишь к развитию теневого сектора и дальнейшему распространению платежей. Бывает так, что в «бедном» регионе из-за политики ограничения платных услуг доля пациентов, оплачивающих услуги здравоохранения, почти вдвое выше, чем в регионах с высоким подушевым доходом.

Ограниченная ответственность учреждений по своим обязательствам, определенная Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 120 ч. 2) приводит к частому возникновению субсидиарной ответственности государства по возникшим в результате предпринимательской деятельности долгам учреждений. Как правило, ответчиком по денежным требованиям к государству выступает Федеральное казначейство Минфина России. При этом в 2002 году Минфин России погасил непредвиденных долгов госучреждений на сумму 6 млрд руб., а всего к уплате было предъявлено 7,7 млрд руб. Эта цифра сопоставима с величиной доходов, полученных в 2002 году от сдачи государственного имущества в аренду. Нельзя не отметить постепенное осознание данной проблемы Правительством России. Согласно ст. 118 Бюджетного кодекса Российской Федерации, до недавнего времени бюджетные учреждения не имели права получать кредиты у кредитных организаций и других физических и юридических лиц, кроме случаев, описанных в ст. 237 (недофинансирование или задержка финансирования). Однако действие ст. 237 Бюджетного кодекса с 2001 года регулярно приостанавливается законами о бюджете, а в настоящее время Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2003 год» запрещено и получение ссуд из бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

Арендная деятельность

Передача имущества в аренду фактически представляет собой прямое использование государственного имущества в коммерческих целях, не соответствующих целям создания учреждения. Между тем практика передачи государственными учреждениями имущества в аренду чрезвычайно широко распространена. Государство постоянно предпринимает попытки контроля данной деятельности (в частности, приказом Минфина России от 31 декабря 2002 г. № 352, был определен порядок учета доходов от аренды в доходах федерального бюджета), однако предпринятые государством попытки контроля арендной деятельности на практике лишь стимулировали передачу государственного имущества в аренду, так как доходы от арен-

⁴ С.В. Шишкин. Формальные и неформальные правила оплаты медицинской помощи. Доклад для обсуждения на заседании Ученого Совета ИЭПП 18 марта 2003 года.

ды, в силу лишь частичного финансирования учреждений учредителями, направлялись на нужды учреждений, их получивших. Подобная практика до недавнего времени законодательно закреплялась законами о Федеральном бюджете (ст. 21 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 г.», ст. 28 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 г.»). Как следствие, в 2001 году более 60% прямых поступлений от аренды на счета Федерального казначейства обеспечили образовательные учреждения, около 32% — научные организации.

При этом характер арендной деятельности позволяет говорить о ее крайней неэффективности для государства. Так, по данным Минимущества России, в 2001 году средний уровень отдачи с 1 кв.м. арендованного федерального имущества составил лишь 480 рублей, при том что рыночная арендная стоимость находилась на уровне 200 долларов за кв.м.. Как показывают проверки, проводимые Счетной палатой Российской Федерации, существуют многочисленные злоупотребления, связанные с предоставлением имущества в аренду по ценам не только заведомо ниже рыночных, но и ниже нормативно установленной минимальной ставки годовой арендной платы за один квадратный метр общей нежилой площади.

Для многих госучреждений аренда стала чуть ли не единственным, кроме бюджета, источником доходных поступлений. В наибольшей степени это характерно для образовательных и научных учреждений. Механизм взимания арендной платы в таких учреждениях чрезвычайно прост. Формально площадь сдается в аренду по минимально возможным ставкам. Фактически – она сдается по рыночным ставкам, только разница между фактическими и формально установленными ставками идет в виде теневого дохода руководству таких госучреждений.

Столь простой механизм личного обогащения не мог остаться без внимания. В том числе и по этой причине до сих пор не прекращает расти число госучреждений. Чиновники из министерств и ведомств, которые и создают или сохраняют бюджетные учреждения, также прекрасно понимают прелести аренды, чем активно и пользуются.

Налоговые льготы

Несмотря на некоторое сокращение числа льгот, предоставляемых государственным учреждениям, связанное с принятием Части II Налогового кодекса Российской Федерации, количество льгот по-прежнему достаточно велико.

Основная часть льгот по налогу на прибыль была отменена со вступлением в действие главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации. В настоящее время при расчете налога на прибыль не учитывается, согласно ст. 251 Налогового кодекса Российской Федерации, имущество, полученное бюджетными учреждениями по решению органов исполнительной власти, полученное по смете, в рамках целевого финансирования и в виде грантов, а также безвозмездно полученное государственными и муниципальными образовательными учреждениями оборудование, используемое исключительно в учебных целях.

В части налога с продаж из сферы действия налога согласно статье 350 НК РФ также выведены многие услуги, оказываемые учреждениями образования, здравоохранения, науки и культуры.

Согласно ст. 4 Закона РФ от 13 декабря 1991 г. № 2030-1 «О налоге на имущество предприятий» исключается обложение этим налогом бюджетных учреждений и организаций, то есть имеет место предоставление государственным учреждениям налогового преимущества перед организациями других форм собственности. Земля, принадлежащая значительной части государственных учреждений, также не подлежит налогообложению – от уплаты земельного налога освобождены, согласно ст. 12 Закона РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю», в том числе и медицинские, образовательные, научные и спортивные учреждения.

Коммунальные льготы

Помимо налоговых льгот, для государственных учреждений существуют и значительные льготы по оплате коммунальных услуг. В данном случае льготы, как правило, предоставляются решениями региональных властей именно государственным бюджетным учреждениям.

Право на регулирование тарифов по оплате тепло- и электроснабжения определяется ст. 2 Федерального закона от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»: *Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов устанавливают тарифы на электрическую и тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям, в том числе населению, на очередной финансовый год в рамках указанных предельных уровней до принятия закона о бюджете субъекта Российской Федерации. Право региональных властей на предоставление льготных тарифов бюджетным организациям напрямую в данном законе не устанавливается, однако ч. 3 ст. 2 указывает, что при установлении для отдельных потребителей льготных цен и тарифов на электрическую и тепловую энергию, предусмотренных законодательством Российской Федерации, не допускается повышение цен и тарифов на электрическую и тепловую энергию для других потребителей.*

Право установления более низких, то есть фактически льготных, тарифов для учреждений, финансируемых из бюджетов всех уровней, возникло из-за сложившегося выделения бюджетных организаций в отдельную категорию потребителей, закреплённого в частности в «Методических указаниях о порядке расчёта тарифов на электрическую и тепловую энергию на потребительском рынке» (утверждены ФЭК России 16 апреля 1997 г.).

Согласно требованиям п. 25 «Основ ценообразования в отношении тепловой и электрической энергии в Российской Федерации» (Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 226), *тарифы (цены) на электрическую и тепловую энергию (мощность) дифференцируются по группам потребителей (покупателей) исходя из: 1) объемов потребления (покупки) электрической и*

тепловой энергии; 2) режима использования потребителями электрической мощности; 3) категории надежности энергоснабжения. Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации утверждает критерии формирования групп потребителей (покупателей) и методические указания, определяющие особенности расчета тарифов (цен) для указанных групп.

Табл. 7. Тарифы региональных энергетических комиссий на электроэнергию среднего или низкого напряжения, коп./кВт.ч., действующие в январе 2003 г.

Наименование субъекта РФ	Количество учреждений	Промышленный тариф (СН ⁵)	Непромышленные потребители (НН)	Бюджетные потребители
Москва	1 223	СН-84,00 НН-102,00	102,00	91,00
Ростовская область	1 089	210,00	не выделены	90,00
Республика Башкортостан	1 031	74,00	74,00	не выделены
Свердловская область	974	СН-100,80 НН-147,40	СН-100,80 НН-147,40	117,10
Красноярский край	960	105,03	105,03	не выделены
Московская область	928	110,00	110,00	70,00
Краснодарский край	900	116,00	116,00	76,00
Челябинская область	858	90,30	137,70	52,50
Алтайский край	840	СН-91,00 НН-103,75	СН-91,00 НН-103,75	СН-91,90 НН-99,90
Новосибирская область	831	84,00	84,00	72,40
Нижегородская область	828	116,00	112,00	66,00
Пермская область	700	СН-97,00 НН-122,00	СН-97,00 НН-122,00	80,00

Источник: ФЭК России

Примером льготных тарифов на оплату электроэнергии может служить установленный Постановлением Региональной энергетической комиссии г. Москвы от 18 июля 2002 г. № 37 тариф на оплату электроэнергии для финансируемых из бюджетов организаций в размере 91 коп./кВт.ч., в то время как для других организаций он составляет 102 коп./кВт.ч. По данным ФЭК России (Таблица 7), **около половины региональных энергетических комиссий предоставляют те или иные льготы по оплате электрической и тепловой энергии бюджетным учреждениям.** Сопоставление территориальной структуры размещения федеральных государственных учреждений и наличия льгот по оплате электроэнергии позволяет

⁵ СН – среднее напряжение менее 750кВА, НН – низкое напряжение

предположить наличие связи между числом госучреждений и льготами по оплате ими услуг тепло- и электроснабжения, даже если эти льготы предоставляются только в пределах лимита бюджетных обязательств.

Из 12 субъектов, характеризующихся наибольшим числом госучреждений, лишь два не предоставляют бюджетным плательщикам льгот по оплате электроэнергии. Вполне возможно, что второе место Ростовской области по числу федеральных государственных учреждений связано именно с принятыми РЭК Ростовской области тарифами (решение РЭК Ростовской области от 25 декабря 2002 г. № 15/3), обуславливающими значительную разницу между тарифами, уплачиваемыми государственными учреждениями, и тарифами, уплачиваемыми прочими потребителями. В Ростовской области тарифы на электроэнергию для бюджетных потребителей более чем в два раза ниже по сравнению с тарифами, установленными для большинства промышленных предприятий. В Челябинской же области бюджетники имеют тариф на электроэнергию почти в три раза меньший по сравнению с другими непромышленными потребителями.

Похожая ситуация складывается и в отношении оплаты услуг теплоснабжения (Таблица 8).

Хотя число регионов, предоставляющих бюджетным организациям льготы по оплате услуг теплоснабжения, значительно меньше (20), размер скидок в отдельных случаях (например, в Красноярском крае) весьма значителен.

Табл. 8. Тарифы региональных энергетических комиссий на тепловую энергию (горячая вода, пар), руб./Гкал., действующие в январе 2003 г.

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество учреждений	Промышленные потребители	Бюджетные потребители
Москва	1 223	288,00	238,00
Ростовская область	1 089	по узлам снабжения	не выделены
Респ. Башкортостан	1 031	172,00	не выделены
Свердловская область	974	по узлам снабжения	по узлам снабжения
Красноярский край	960	362,76	274,10
Московская область	928	270,00	250,00
Краснодарский край	900	126,00	126,00
Челябинская область	858	288,00	143,18
Алтайский край	840	359,22	359,22
Новосибирская область	831	308,77	не выделены
Нижегородская область	828	151,00	не выделены
Пермская область	700	286,05	228,54

Источник: ФЭК России

Аналогичным образом в ряде регионов значительные скидки предоставляются бюджетным организациям и в отношении услуг водоснабжения и водоотведения (канализации). Так, согласно постановлению Региональной энергетической комиссии г. Москвы от 18 февраля 2003 г. № 10, тарифы на услуги водоснабжения и во-

доотведения для бюджетной группы потребителей почти в 3 раза ниже, чем для хозрасчетных и коммерческих организаций. В то время как бюджетники платят 4 руб. за 1 куб.м. воды и 3,67 руб. за 1 куб.м. сточных вод, то для коммерческих предприятий тарифы составляют 11,2 руб./куб.м. и 10,7 руб./куб.м. соответственно.

Надо отметить, что Постановление Правительства России от 21 августа 2001 г. № 609 «О мерах по ликвидации системы перекрестного субсидирования потребителей услуг по водоснабжению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов» требует *отменить с 1 января 2004 г. практику установления различных по величине тарифов на услуги по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов в зависимости от групп потребителей.* Выполнение этого постановления находится под большим вопросом: региональные власти не использовали данный им шанс на плавную ликвидацию перекрестного субсидирования, и вряд ли будут заинтересованы в резком росте тарифов для населения и бюджетных учреждений.

Во многих регионах государственные учреждения пользуются значительными скидками на услуги электросвязи, начиная от оплаты местных телефонных переговоров и заканчивая предоставлением каналов телевизионного вещания.

Установка тарифов на услуги связи, согласно Федеральному закону от 16 февраля 1995 г. № 15-ФЗ «О связи», производится операторами связи на договорной основе, однако в предусмотренных законодательством случаях может регулироваться государством.

В соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 г. «О естественных монополиях», к субъектам естественных монополий отнесены хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги общедоступной электрической связи, то есть контроль тарифов на услуги электросвязи находится в ведении Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.

Полномочия МАП России по регулированию тарифов на услуги связи закреплены также в ст. 3 «Основных положений государственного регулирования тарифов на услуги электрической и почтовой связи», принятых Постановлением Правительства от 11 октября 2001 г. № 715, и п. 22 ст. 6 Положения о Министерстве Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, принятого Постановлением Правительства от 12 июля 1999 г. № 793. В тексте «Основных положений» (ст. 9) также предусмотрено дифференцирование потребителей услуг связи только лишь на две группы: «население» и «организации», относящееся, однако, только к услугам местной телефонной связи. Таким образом, существующие льготы бюджетных организаций по оплате услуг междугородной связи данным постановлением не упрядняются.

Между тем, по информации МАП России⁶, в среднем по Российской Федерации **тарифы на междугороднюю связь для организаций, финансируемых из соот-**

⁶ Пресс-релиз от 4 декабря 2002 г.

ветствующих бюджетов, ниже тарифов для населения на 23% , а организаций, не финансируемых из соответствующих бюджетов, — 55 %.

Ситуация, когда бюджетные организации платят за электросвязь вдвое меньше, чем остальные организации, не могла не привлечь внимания Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, и в настоящее время решением правления МАП России (от 04 декабря 2002 г. № 20/05) произведено повышение тарифов для бюджетных организаций (Таблица 9). С 1 января 2003 г. величина тарифов в среднем по Российской Федерации увеличилась на 15%.

Табл. 9. Рост тарифов на услуги междугородной телефонной связи для бюджетных организаций с 1 января 2003 г.

Предприятие связи	% роста
Центральный федеральный округ	
ОАО "РОСТЕЛЕКОМ"	20,52
ОАО "ЦЕНТРТЕЛЕКОМ" Московской области	20,52
В среднем по округу	17,66
Приволжский федеральный округ	
ОАО "СВЯЗЬИНФОРМ" Нижегородской области	20,46
ОАО Фирма "БАШИНФОРМСВЯЗЬ"	20,47
В среднем по округу	20,00
Северо-Кавказский федеральный округ	
ОАО "Южная телекоммуникационная компания" (Краснодарский край)	20,46
ОАО "ЭЛЕКТРОСВЯЗЬ" Ростовской области	19,25
В среднем по округу	16,01
Уральский федеральный округ	
ОАО "УРАЛСВЯЗЬИНФОРМ" Пермской области	20,33
ОАО "УРАЛТЕЛЕКОМ" Свердловской области	8,78
ОАО "СВЯЗЬИНФОРМ" Челябинской области	19,99
В среднем по округу	15,46
Сибирский федеральный округ⁷	
ОАО "АЛТАЙТЕЛЕКОМ" Алтайского края	15,16
В среднем по округу	14,27
В среднем по России	14,58

Источник: МАП России

Тарифы для бюджетных организаций в настоящее время в среднем ниже тарифов для населения всего на 5%, а небюджетных на 40%. Таким образом, даже несмотря на решение МАП России, сохраняется большой разрыв между тарифами на услуги связи для бюджетных и небюджетных организаций, а если учитывать, что услуги электросвязи не ограничиваются междугородными телефонными переговорами,

⁷ Тарифы ОАО «Электросвязь» Красноярского края были повышены осенью 2002 года

можно говорить о сохранении за государственными учреждениями значительных льгот в области оплаты данного вида услуг.

В целом, имеющиеся льготы для бюджетных учреждений являются серьезным стимулом для наращивания в них коммерческой деятельности. «Делом техники» является, по сути, представление такой деятельности в качестве некоммерческой. В условиях ускорения роста тарифов на электрическую и тепловую энергию, тарифов на услуги связи, стимулы ведения коммерческой деятельности под «крышей» бюджетного учреждения будут становиться всё сильнее.

Принципиально важно также обратить внимание на то, что **имеющиеся льготы бюджетных учреждений могут быть признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации**. Как известно, ст. 8 Конституции Российской Федерации провозглашает равенство всех форм собственности. Предоставление льгот организациям одной из форм собственности — государственной — идет вразрез с одной из основополагающих конституционных норм.

Оплата труда работников госучреждений

Единая тарифная сетка

В настоящее время финансирование работников бюджетных учреждений осуществляется на основе единой тарифной сетки. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2001 г. № 775, базовая тарифная ставка в 2002 году составляла 450 рублей; работники высшего, 18-го разряда получали 4,5 базовых оклада, или 2 025 рублей. На практике официальный уровень оплаты труда бюджетников несколько выше в силу различного рода премий, выплат и повышающих коэффициентов, однако в целом оплата труда в государственных учреждениях остается крайне низкой.

Низкая оплата труда работников бюджетной сферы – важная причина роста числа государственных учреждений. Выделение отдела (отделения факультета, и т.д.) государственного учреждения в новое отдельное учреждение позволяет, например, руководителю отдела (отделения факультета, и т.д.) переместиться на должность руководителя государственного учреждения. Согласно разрядам оплаты труда ЕТС по общеотраслевым должностям (постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 1992 г. № 785), это означает перемещение из диапазона разрядов (11-14) в диапазон (10-18), а так как в большинстве случаев оплата производится именно по верхней границе диапазона, можно говорить о том, что тарифная сетка стимулирует выделение части государственного учреждения в обособленную организацию, а также девальвацию руководящих должностей.

Конечно, не возможность получения официальной зарплаты на 500—1 000 рублей выше оказывает столь большое стимулирующее воздействие на рост численности федеральных госучреждений. Главное, что у новоиспеченного директора (главного врача, ректора и т.п.), у куратора-чиновника из министерства появляются возможности извлечения статусной ренты. А это уже доход, который не сопоставим ни с какими официальными уровнями заработной платы.

Правительственная концепция реформирования оплаты труда

В настоящее время Правительство России приступило к реализации концепции реформирования оплаты труда работников государственных учреждений. Основное предложение – вместо Единой тарифной сетки введение целого ряда отраслевых систем оплаты труда, которые будут разрабатываться профильными министерствами и ведомствами совместно с профсоюзами, а затем утверждаться Правительством Российской Федерации.

Отраслевые системы оплаты труда станут обязательными для федеральных учреждений. Полномочия по регулированию системы оплаты труда будут распределены между различными уровнями власти. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления получают самостоятельность в определении уровня заработной платы работников подведомственных им бюджетных учреждений.

По мнению Минтруда России, необходимость отказа от ЕТС и перехода к отраслевой системе вызвана следующими факторами:

- значительные территориальные различия стоимости жизни населения, выровнять которые районными коэффициентами не удастся;
- жесткая систематизация должностей в рамках ЕТС со снижением темпов инфляции утратила смысл;
- систематизация надтарифных выплат, установленных в отдельных отраслях бюджетной сферы и составляющих в структуре заработной платы 37,7%, в рамках ЕТС практически невозможна;
- изменение взаимоотношений между федеральным бюджетом и территориальными бюджетами требует пересмотра существующей системы финансирования.

Меры, принимаемые в рамках данной концепции, носят «косметический» характер, не решая существующих проблем. Переход к отраслевым системам оплаты труда сохранит принципы тарифных сеток, на этот раз на отраслевом уровне. При этом сохранится система надбавок, выплачиваемых за выслугу лет и за «формальные признаки» работника, не связанные напрямую с результатами его деятельности: выплаты за образование, квалификацию, научные степени, и т.п. Дифференциация оплаты в зависимости от сложности выполняемых работ также не учитывает результаты деятельности.

Отраслевой характер тарифных систем, скорее, увеличит давление на Правительство России со стороны отдельных министерств и ведомств. Каждое из ведомств будет лоббировать повышение заработной платы на основании аналогичного повышения, произошедшего в другом ведомстве. Согласно проекту закона «О системах заработной платы работников организаций бюджетной сферы», отраслевые системы оплаты труда устанавливаются Правительством России, то есть **итоговая структура оплаты труда будет отражать лишь степень влияния отдельных министерств на решения Правительства Российской Федерации**, но никак не особенности труда в тех или иных отраслях.

Предлагаемая Правительством России **концепция слабо учитывает роль стимулирующих выплат** и оплаты труда, связанной с результатами деятельности работников. Проект закона «О системах заработной платы» лишь упоминает о возможности премирования и стимулирующих доплат, не указывая на необходимость их повсеместного внедрения. В рамках концепции переход на контрактную систему оплаты труда («срочные трудовые договоры») предусматривается лишь для ограниченного числа руководящих и высококвалифицированных работников.

Таким образом, в отношении федеральных государственных учреждений **единственным заметным изменением станет введение отраслевых систем оплаты труда**. Все остальные меры связаны лишь с некоторым упорядочиванием существующей системы надбавок, поощрений и доплат, и не окажут практически никакого влияния на оплату труда работников госучреждений и эффективность их деятельности. Концепция реформирования системы оплаты труда практически не содержит мер по стимулированию деятельности работников, а запланированный рост оплаты труда в 1,33 раза окажется лишь дополнительной нагрузкой на бюджеты всех уровней.

Реальное реформирование системы оплаты труда в федеральных госучреждениях возможно только в результате реформирования ФГУ. В настоящее время подавляющая часть доходов работников ФГУ выведена в «тень». Взятничество за поступление в вузы осуществляется в форме платных консультаций и репетиторства (хотя есть, разумеется, и «открытые формы»), оплата лечения – в форме платы заведующему отделением – за отдельную палату, медсестре – за, к примеру, своевременно сделанный укол или поставленную капельницу, и т.д. Никакие символические повышения официальной зарплаты, усилия по приданию государственным системам оплаты более глубокого характера не способны в такой ситуации изменить положение к лучшему. Выход – сделать теневые доходы явными. Это возможно только в результате преобразования организационно-правовой формы ФГУ, только в результате их радикального реформирования.

Планы Правительства

Последние инициативы

Рассмотрение вопроса «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и о критериях ее оценки» на заседании Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 г. продемонстрировало, во-первых, реалистичную оценку отрицательных последствий неререформированности федеральных госучреждений и, во-вторых, готовность начать преобразования и в этой сфере.

Правительство России признало, что в настоящее время:

- количество госучреждений чрезмерно для выполнения поставленных задач и осуществления государственных функций;
- стимулируется доходная деятельность учреждений, им не свойственная;
- встречаются случаи нецелевого использования имущества, выделенного учреждениям;
- государство не имеет возможности контролировать арендную деятельность госучреждений;
- субсидиарная ответственность государства потенциально опасна для механизма исполнения федерального бюджета.

Механизм реализации программы Правительства России включает следующие этапы:

1. Разработка стратегии бюджетных расходов; утверждение оптимального количества и функций бюджетных учреждений
2. Рассмотрение в рамках межведомственной комиссии вопроса о содержании государственных функций, реализуемых на базе каждого учреждения
3. Дополнение Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» положениями о приватизации государственных и муниципальных учреждений, предусматривающими процедуру их акционирования
4. Если учреждение сохраняет свою организационно-правовую форму, предполагается переход к полному финансированию из средств бюджетов. Деятельность учреждений должна планироваться в рамках установленных стандартов (норма-

тивов). Доходы от их деятельности (если таковые предусмотрены) должны в полном объеме поступать в федеральный бюджет.

Другие меры, планируемые Правительством России в отношении учреждений:

- выработка системы критериев и оценки деятельности учреждения, а также состав и объем необходимых для ее осуществления имущества;
- Определение порядка изъятия и выбытия излишнего, неиспользуемого и используемого не по назначению имущества.
- определение основных требований к трудовому договору и порядку его заключения с руководителями федеральных учреждений;
- разработка порядка приватизации государственных и муниципальных учреждений, деятельность которых утратила значение для решения государственных задач;

В отношении трудовых договоров необходимо обеспечить появление в руководстве государственных организаций профессионального менеджмента – лиц, основной профессией которых является именно управление, а не производственная деятельность в той или иной отрасли промышленности. Хотя именно в отношении руководства наиболее важен переход к стимулирующей оплате труда, учитывающей результаты деятельности, в итоге должна стимулироваться деятельность всех работников. Справедливость такой постановки вопроса очевидна. До тех пор, пока школами будут руководить исключительно учителя, больницами – врачи, вузами – профессора, и т.д., высокий уровень профессионального менеджмента обеспечить будет невозможно.

На заседании Правительства Российской Федерации 6 февраля 2003 г. было решено, что федеральным органам исполнительной власти необходимо до августа 2003 года обеспечить уточнение уставных документов федеральных государственных учреждений с целью введения необходимых ограничений и контроля со стороны государства по сделкам, которые могут повлечь возникновение ответственности Российской Федерации.

Министерствам и ведомствам было поручено **провести анализ деятельности подведомственных федеральных госучреждений и принять меры по оптимизации их состава исходя из условия выполнения ими государственных функций и задач.**

Необходимо отметить бесперспективность подобного рода поручений. Министерства и ведомства, сами и создававшие подведомственные учреждения, в настоящее время являются наиболее незаинтересованными в каких-либо преобразованиях.

Специализированные государственные некоммерческие организации

Учреждения, финансируемые не только за счет бюджетных средств, Правительство России предполагает преобразовать в государственные некоммерческие организации, которые будут пользоваться большей свободой в распоряжении переданным им имуществом и нести большую ответственность по принятым на себя обязательствам. Предусматривается принятие закона «О специализированных государственных некоммерческих организациях». Будет осуществлен переход к нормативно-подушевому финансированию по факту оказания услуг, внедрение программно-целевых методов планирования, контрактных форм и др.

Переход к созданию специализированных некоммерческих организаций, финансируемых не только за счет бюджетных средств, однако использующих государственное имущество, представляется достаточно неоднозначной мерой. С одной стороны, создаваемая организация будет распоряжаться государственным имуществом и частично финансироваться из бюджета, хотя бы и по схеме нормативно-подушевого или проектного финансирования. С другой, создаваемая организация будет обладать значительной свободой распоряжаться данным имуществом, правом вести предпринимательскую деятельность и ответственностью по своим обязательствам. При этом отвечать недвижимым имуществом по своим долгам организация не будет, так как это имущество лишь передано ей в хозяйственное ведение. Таким образом, уровень ответственности новых «специализированных некоммерческих организаций» по сравнению с ответственностью учреждений практически не расширяется.

Это, на самом деле, ключевая мера из тех, что предлагаются на правительственном уровне.

Интересно отметить, что в одном из существующих вариантов проекта закона «О специализированных некоммерческих организациях» предпринимательской не признаются платные формы основной деятельности специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации, осуществляемые в соответствии с перечнем, указанным в специальном разделе ее устава (!). То есть, после соответствующих манипуляций с уставом, практически любая доходная деятельность новых организаций может быть признана не являющейся предпринимательской.

Создание для выполнения государственных функций отдельной организационно-правовой формы «специализированных государственных некоммерческих организаций» в виде, предусматривающем распоряжение государственным имуществом на праве хозяйственного ведения, является не просто ошибочным. Оно будет означать фактическую приватизацию федеральной собственности при формальном сохранении таковой. Иницируют создание таких организаций те, кого устраивает нынешнее положение, но негибкость сметного финансирования, определенные ограничения в отношении предпринимательской деятельности и т.п. уже сдерживают в развитии, ограничивают доходы. Поэтому интересы потенциальных кандидатов на статус «государственных специализированных некоммерческих организаций» ясны и понятны. Интересы же государства не могут и не долж-

ны заключаться в сохранении формального контроля над федеральной собственностью. Должен быть простой выбор: или реальный контроль, или приватизация.

Одна из главных проблем многих сегодняшних федеральных госучреждений, как ранее отмечалось, это несоответствие формы и содержания (по форме – это государственные организации, по содержанию, характеру деятельности – частные). Конституирование такого новшества, как «специализированные государственные некоммерческие организации», узаконит данное несоответствие в ущерб интересам государства.

«Специализированные государственные некоммерческие организации» — это не просто реанимация права хозяйственного ведения, которым сегодня наделены государственные унитарные предприятия, и которое уже на уровне стратегических решений признано неэффективным и вредным для государства. Это – возрождение такого правового института в сферах традиционно некоммерческой деятельности, с одновременным потреблением бюджетных финансовых средств. ГУПы вполне удовлетворялись имеющимся правом хозяйственного ведения, используя федеральную собственность фактически в частных интересах. «Специализированные государственные некоммерческие организации» к тому же претендуют еще и на более-менее гарантированные бюджетные деньги.

Поэтому, оценивая в целом как правильную траекторию того, что хочет сделать Правительство России в отношении федеральных госучреждений, нельзя не признать **ошибочность в главном** – в том, что должна представлять из себя новая организационно-правовая форма.

Публичный реестр государственного имущества

Правительством России предполагается создание открытого реестра государственной недвижимости, включающего информацию о собственности, находящейся у тех или иных государственных организаций (учреждений, ГУПов и т.п.). Публичный реестр должен содержать информацию об объектах, сданных в аренду, а также объектах, которые могут быть переданы в аренду, и условиях аренды.

Меры Правительства России по публикации реестра государственной недвижимости вызывают одобрение. Тем не менее, требуется гораздо большая открытость деятельности государственных учреждений, нежели одна информация о статусе объектов недвижимости. **Необходима публикация в открытых источниках информации о деятельности и финансовом состоянии государственных учреждений**: наличии активов, объемах финансирования, производстве товаров и услуг и т.п. Количество учреждений, не публикующих информацию о своём финансовом состоянии, должно быть ограничено учреждениями, деятельность которых связана с государственной тайной; в том случае, когда подобное учреждение занимается предпринимательской деятельностью, оно должно быть обязано публиковать информацию о своей предпринимательской деятельности.

Помимо публикации информации отдельными государственными учреждениями, необходимо также создание сводных отчётов министерствами и ведомствами – учредителями данных учреждений. Эта информация должна быть включена в пакет документов, утверждаемых вместе с законом об исполнении федерального бюджета.

Реформирование создания и сокращение числа государственных учреждений

Правительство России намеревается создать механизмы, позволяющие ограничить возможности для создания ФГУ и оптимизировать количество существующих учреждений. Планируется, что принятие решения о создании учреждений будет осуществляться на уровне Правительства Российской Федерации. Повышение уровня принятия решений является положительным шагом, однако в данном случае **необходимо формирование четких условий, необходимых для создания новых государственных учреждений**, и фиксация данных условий в законодательных документах.

Решения о наделении учреждений правом ведения предпринимательской деятельности, как предполагает Правительство Российской Федерации, будут приниматься по согласованию с Минфином России и Минимуществом России на базе предложений отраслевых министерств и ведомств. Подобное отступление от поставленных целей настораживает, так как **успешное ведение государственным учреждением предпринимательской деятельности означает, что подобная деятельность вполне может вестись коммерческой организацией**. Если же в результате ведения предпринимательской деятельности учреждение не получает прибыли, данная деятельность является убыточной для государства, и тем более не может быть разрешена. Что касается доходной деятельности, касающейся предоставления госучреждениями платных услуг, **необходимо ограничить доходную деятельность услугами, предоставление которых коммерческими компаниями невозможно**. При этом «невозможность» должна определяться, прежде всего, экономической неэффективностью предоставления услуги частной компанией. Вполне допустимо предоставление госучреждениями услуг, плата за которые взимается в размере установленных государством сборов, пошлин и платежей.

Предусматривается сокращение количества государственных учреждений с использованием преимущественно механизмов их преобразования в иные коммерческие и некоммерческие государственные организации. Сокращение численности госучреждений и госаппарата — одна из наиболее сложных задач, стоящих перед Правительством России.

Оптимизация бюджетных расходов.

Решением Правительства России в декабре 2002 года была образована Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам оптимизации бюджетных расходов. Были определены функции комиссии:

- разработка мероприятий по оптимизации бюджетных расходов;
- рассмотрение вопросов структуры государственных расходов и др.

Для рассмотрения структуры бюджетных расходов в целях их оптимизации при Комиссии было создано 7 рабочих групп по направлениям, определенной функциональной классификацией бюджетов Российской Федерации.

Именно в комиссию по вопросам оптимизации бюджетных расходов должны быть предоставлены до августа 2003 года результаты работы министерств и ведомств по анализу сети подведомственных учреждений. Комиссия, в свою очередь, должна представить итоговый доклад Правительству Российской Федерации до 1 октября 2003 года.

Уже сама комиссия через месяц после начала работы определила, что должны быть проведены анализ реестра бюджетополучателей по профильным для каждой рабочей группы главным распорядителям средств федерального бюджета и выработка конкретных предложений по сокращению и реструктуризации бюджетной сети, обеспечивающих экономию бюджетных средств.

Таким образом, надеяться на то, что работа Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам оптимизации бюджетных расходов позволит выйти на решение действительно основополагающих вопросов, затрагивающих необходимость преобразования организационно-правовой формы учреждений, не приходится. Все ограничится некоторым «перетряхиванием» имеющейся сети госучреждений, в то время как **необходимо создание механизмов стимулирования преобразования госучреждений в иные организации**. Технология таких преобразований до настоящего времени остается непроработанной, поэтому приоритетное внимание должно быть уделено решению именно этой задачи.

Реформирование

Предпосылки и наличие интересов

Планы Правительства по реформированию федеральных госучреждений свидетельствуют о неудовлетворенности государства данной организационно-правовой формой.

Наглядную иллюстрацию того, почему государство должно быть заинтересовано в соответствующих преобразованиях, можно получить, анализируя преимущества и недостатки организационно-правовой формы государственного учреждения с точки зрения государства (Таблица 10).

Табл. 10. Преимущества и недостатки организационно-правовой формы государственного учреждения с точки зрения государства

Преимущества	Недостатки
<ol style="list-style-type: none"> 1. Простота сметного финансирования 2. Гарантированное обеспечение населения определенными товарами и услугами 3. Легкость контроля за уровнем цен на услуги госучреждений 4. Низкий уровень расходов на содержание системы учреждений; возможность частичного финансирования 5. Возможность административного воздействия на деятельность учреждений 6. Сохранение имущества в собственности государства 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Слабая реакция на изменение спроса населения на услуги госучреждений 2. Недостаточный контроль качества товаров и услуг 3. Субсидиарная ответственность государства 4. Отсутствие эффективных механизмов стимулирования персонала 5. Слабая эффективность контроля за деятельностью персонала 6. Неэффективность использования государственного имущества. Использование персоналом государственного имущества в личных целях

Здесь важно отметить, что имеющиеся преимущества в настоящее время стали во многом только «теоретически возможными». Гарантированность обеспечения населения определенными товарами и услугами таковой не является хотя бы потому, что бюджетного финансирования не хватает. Кроме того, гарантированность естественным образом уменьшается еще и потому, что она невыгодна самим учреждениям. В условиях, когда доходы работников начинают всё в большем объеме определяться предпринимательской частью их деятельности, приоритет естественным образом отдается именно последней.

Возможность частичного бюджетного финансирования всё в большей степени превращает учреждения по существу в коммерческие организации. Сохранение имущества в собственности государства само по себе, т.е. формально, не имеет для государства никакого положительного эффекта, и т.д.

Одновременно недостатки организационно-правовой формы государственного учреждения являются сегодня для государства более чем реальными.

Субсидиарная ответственность государства по обязательствам госучреждений оказывается весьма обременительной. Мотивация работников госучреждений – весьма невысокая ввиду чрезвычайно низкого уровня заработной платы. Государственное имущество сплошь и рядом используется в частных интересах и т.д. Получается, что реально издержек, **недостатков для государства от неизменности существующего положения дел с федеральными госучреждениями гораздо больше, чем преимуществ.** Недостатки – они реальны, преимущества – «теоретически возможны». В такой ситуации государство оказывается объективно заинтересованным в реформировании госучреждений.

Однако реальность состоит в том, что интересы государства, по понятным причинам, представляют чиновники федеральных министерств и ведомств. Интересы чиновников и интересы государства не совпадают. Более того, в условиях реально начинавшейся административной реформы можно утверждать, что они противоположны.

С одной стороны, чиновники вынуждены создавать все новые федеральные госучреждения, чтобы использовать их для выполнения возложенных на министерства и ведомства функций.

С другой стороны, и такая ситуация становится все более преобладающей, создание и функционирование федеральных госучреждений становится механизмом извлечения чиновниками административной (статусной) ренты.

Получается, что какими бы ни были реальными недостатки организационно-правовой формы государственного учреждения для государства, они не имеют значения для стимулирования постановки вопроса о реформировании госучреждений со стороны чиновников — представителей государства. Для последних как раз есть стимулы сохранять госучреждения в целях удовлетворения своих частных интересов.

Табл. 11. Преимущества и недостатки организационно-правовой формы государственного учреждения с точки зрения потребителей.

Преимущества	Недостатки
<ol style="list-style-type: none"> 1. Гарантированное обеспечение определенными услугами. 2. Бесплатность предоставляемых услуг. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Низкое качество предоставляемых услуг. 2. Существование незаконных теневых платежей. 3. Недостаточное обеспечение услугами госучреждений. 4. Существование избыточных, «навязываемых» услуг госучреждений

Для потребителей услуг госучреждений также можно выделить преимущества и недостатки организационно-правовой формы государственного учреждения (Таблица 11).

Как и для государства, преимущества для потребителей оказываются «теоретически возможными», а недостатки – реальными и весьма болезненными. Граждане – потребители услуг тех же госучреждений здравоохранения или образования, - на себе, что называется, каждодневно испытывают «бесплатность» того и другого. В здравоохранении, к примеру, в некоторых регионах около четверти пациентов, оплачивающих медицинскую помощь, просто не имеют другого выбора – в противном случае услуга была бы им недоступна. Почти две трети пациентов, оплачивающих услуги стационаров, рассчитывают на более качественное лечение⁸.

Поэтому потребители услуг госучреждений также оказываются объективно заинтересованными в реформировании последних. Однако из субъективных соображений для многих из них по-прежнему государственный статус учреждений остается преимуществом.

Наконец, об интересах руководства госучреждений (Таблица 12).

Табл. 12. Преимущества и недостатки организационно-правовой формы государственного учреждения с точки зрения руководства госучреждений.

Преимущества	Недостатки
1. Гарантированность сметного финансирования	1. Негибкость сметного финансирования
2. Налоговые льготы	2. Практическая невозможность использования заемных средств
3. Льготы по оплате коммунальных платежей (электроэнергия, тепло-снабжение, телефонные переговоры и т.п.)	3. Ограничение сферы предпринимательства
4. Субсидиарная ответственность государства	4. Ограничения на использование прибыли
5. Бесплатное пользование государственной собственностью	5. Контроль за расходами
6. Невозможность банкротства	6. Потенциально возможное изъятие части доходов в бюджет

С точки зрения руководства госучреждений есть реальные (а не «теоретически возможные», как для государства и потребителей услуг) преимущества, причем они

⁸ С.В. Шишкин. Формальные и неформальные правила оплаты медицинской помощи. Доклад для обсуждения на заседании Ученого Совета ИЭПП 18 марта 2003 года.

очень существенны: бесплатное пользование государственной собственностью, льготы по уплате налоговых платежей и др.

Самые успешно работающие госучреждения все в большей степени испытывают на себе свойственные учреждениям недостатки. Поэтому именно они оказываются заинтересованными в реформировании. Однако данные госучреждения желают сохранить и имеющиеся преимущества, отсюда – предложения о «специализированных государственных некоммерческих организациях».

Руководство проблемных учреждений или тех из них, где по тем или иным причинам невозможна приносящая доход деятельность, напротив, не имеет интереса в реформировании госучреждений. Решение всех проблем для них видится в одном – увеличении объемов бюджетного финансирования.

Таким образом, в реформировании госучреждений в настоящее время объективно заинтересованы и государство, и потребители услуг, и руководство части бюджетных госучреждений.

Существует еще одна категория заинтересованных организаций (лиц). При этом их интересы в реформировании федеральных госучреждений могут оказаться наиболее сильными. В настоящее время не такой уж редкой является ситуация, когда федеральное госучреждение предлагает софинансирование (кредитование) крупных капиталоемких проектов в обмен на долевую собственность в построенных, к примеру, производственных корпусах. Земли, которые занимают федеральные госучреждения, зачастую используются неэффективно, и там вполне можно было бы реализовать подобные проекты. Однако сделать сегодня такое ввиду имеющихся законодательных ограничений практически невозможно. В результате те же образовательные учреждения лишаются новых учебных помещений, учреждения здравоохранения – новых лечебных корпусов и т.д.

Следует отметить, что в такого рода проектах интересы руководства федеральных госучреждений и потенциальных инвесторов совпадают, однако реализовать их легитимно не представляется возможным.

Существует и ряд других важных предпосылок для реформирования госучреждений.

1. Относительно хорошее состояние экономики

Это означает, что в настоящее время ситуация с финансированием госучреждений не критична. Вполне вероятно, что количественного сокращения госучреждений будет недостаточно в интересах увеличения бюджетного финансирования для оставшихся структур. В такой ситуации положение в экономике и связанное с ним относительное бюджетное благополучие позволит увеличить бюджетные ассигнования до необходимых размеров.

2. Относительная сформированность законодательной базы

Реформирование федеральных госучреждений должно опираться на соответствующие изменения в законодательстве. Но это уже ситуация, когда «изменять есть что». Есть уже Гражданский и Бюджетный кодексы, есть Федеральный закон «О

некоммерческих организациях», есть и другие нормативно-правовые акты. Однако главного пока нет – **нет законодательно установленной процедуры приватизации госучреждений**. Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» не позволяет осуществить приватизацию государственного учреждения как единого целого.

3. Растущий спрос на услуги, традиционно предоставляемые госучреждениями.

В настоящее время растет спрос на квалифицированные кадры, на качественные медицинские услуги, даже на инновации и др. Эти услуги традиционно предоставлялись госучреждениями. Принципиально важно, что это – платежеспособный спрос, о чем свидетельствует доля самостоятельно зарабатываемых госучреждениями средств.

4. Наличие свободных небюджетных финансовых средств.

Частично эти средства необходимо попытаться направить в реформируемые госучреждения. Можно уверенно прогнозировать, что руководство успешно функционирующих с точки зрения осуществления «некоммерческой» деятельности учреждений сделает максимум возможного для приватизации своих структур.

Механизм реализации

- 1. Государство заявляет о программе реформирования федеральных госучреждений.**
 - 2. Вносятся изменения в законодательство, регламентирующие механизм преобразования госучреждений.**
 - Государственные учреждения определяются как **организации, полностью финансируемые из средств федерального или регионального бюджета**.
 - Государственным учреждениям запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе получать доходы от арендной деятельности.

Такие требования естественным образом снизят заинтересованность руководства многих госучреждений оставаться в прежней организационно-правовой форме.

 - Определяются основные способы приватизации государственных учреждений.
- 3. Объявляется ряд условий, соблюдение которых позволит защитить права граждан на услуги в области здравоохранения, образования, культуры и искусства.**

- В перечисленных областях на 5-летний срок объявляется мораторий на изменение профиля деятельности соответствующих учреждений. По истечении 5 лет вопрос о целесообразности сохранения профиля деятельности и в дальнейшем должен решаться специальными комиссиями по здравоохранению, образованию, культуре и искусству соответственно.
- Государство заявляет о своем обязательстве неснижения на 5-летний период объемов бюджетного финансирования (в сопоставимых цифрах) в областях здравоохранения, образования, культуры и искусства.
Стратегически правильно было бы заявить и реально осуществить даже увеличение объемов финансирования по данным статьям. Такое увеличение финансирования (не менее чем на 30% в первый год преобразований) в настоящее время не только политически целесообразно, чтобы отсечь разного рода спекуляции, но и экономически возможно. Государство не берёт на себя аналогичные обязательства в отношении других отраслей, характеризующихся в настоящее время большим количеством созданных в них федеральных госучреждений (управление, сельское и лесное хозяйство, финансы, кредит, страхование, и др.)
- Заявляется о ряде других специфических условий и обязательств (сохранении государственного музейного фонда и др.)

4. Объявляется годичный период для принятия предложений о приватизации госучреждений. За это время на основании предложений от госучреждений, а также по результатам инвентаризации принимаются решения о:

- сохранении статуса госучреждения;
- приватизации госучреждения;
- ликвидации госучреждения.

Важной особенностью предлагаемого алгоритма действий является отказ государства от попыток «разобраться» с госучреждениями самому. Государство пытается максимально включить инициативу самих госучреждений. Исключение при этом составляют только учреждения по отрасли «Управление».

Отраслевые особенности будут учитываться при реализации данного алгоритма, однако, к примеру, даже для академической науки не должно быть исключений. Если, например, тот же Институт катализа Сибирского отделения Российской академии наук, зарабатывающий уже сегодня колоссальную долю средств на стороне, захочет приватизироваться, такое право должно быть ему предоставлено в обязательном порядке.

Важно, чтобы мнение профильного министерства или ведомства не было определяющим, если оно выступает против приватизации. В противном случае эффект от инвентаризации госучреждений будет чрезвычайно низким.

Приватизация госучреждений.

Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» определяет приватизацию как *возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц*. Таким образом, на уровне дефиниций никаких противопоказаний против приватизации федеральных госучреждений нет.

Однако указанный закон не предусматривает механизмов приватизации государственных учреждений, в отличие от государственных унитарных предприятий, в отношении которых не только предусмотрена процедура акционирования, но и описаны этапы приватизационного процесса (определение состава имущественного комплекса приватизируемого предприятия, расчет его балансовой стоимости, и др.).

Согласно Гражданскому кодексу (ст. 298 п.2) имущество, полученное учреждением в результате ведения им деятельности, приносящей доход, *поступает в самостоятельное распоряжение учреждения и учитывается на отдельном балансе*. При этом механизмов приватизации госучреждения как единого комплекса имущества в настоящее время не существует. Тем не менее, это не означает, что приватизация госучреждений невозможна в принципе.

При приватизации госучреждений вполне может использоваться основной способ приватизации, предусмотренный в настоящее время по отношению к государственным унитарным предприятиям – преобразование в открытое акционерное общество.

Теоретически допустимы и другие известные способы приватизации: аукцион или конкурс. Необходимо учесть, что если государственное имущество продается на аукционе, то его покупатели не обязаны выполнять какие-либо условия в отношении этого имущества. При продаже госучреждений, напротив, необходимость выставления условий является достаточно большой. С учетом данного обстоятельства более подходящим является **конкурс** как способ приватизации, при котором право приобретения государственного имущества принадлежит тому покупателю, который предложит за него наиболее высокую цену и возьмет на себя обязательства выполнить определенные условия.

Способ приватизации – это, в конце концов, дело техники. Гораздо важнее понять, готов ли кто-нибудь в настоящее время платить за госучреждения. Окончательно это станет ясно только в процессе приватизации. Однако уже сейчас можно выделить ряд фактов и обстоятельств, позволяющих оптимистично оценивать перспективы приватизации:

- доля внебюджетных средств во многих учреждениях уже сегодня достигает до 70-80%;
- руководство ряда учреждений, пользуясь фактической вседозволенностью в отношении федерального имущества, слабым контролем за осуществляемыми ви-

дами деятельности, уже достаточно давно превратилось в своеобразный слой частных предпринимателей. Их доходы, их накопленный капитал являются финансовой основой успешного проведения акции по приватизации госучреждений. Даже если их финансовые возможности окажутся ограниченными, можно с высокой долей уверенности надеяться на то, что высокая заинтересованность указанных лиц позволит им аккумулировать необходимые для приватизации финансовые ресурсы;

- сторонние инвесторы, которые видят в госучреждениях прежде всего дополнительные производственные площади и участки земли, также имеют высокую заинтересованность в приватизации ряда госучреждений.
- среди потенциальных приватизаторов есть и федеральные чиновники (не напрямую, конечно, а через подставных лиц), которые в настоящее время используют подведомственные государственные учреждения с целью извлечения административной (статусной) ренты.

Последствия

1. Рационализация бюджетных расходов

Предлагаемая реформа бюджетных учреждений, в результате которой их численность значительным образом сократится, окажет самое положительное влияние на эффективность, рационализацию бюджетных расходов. Бюджет будет финансировать только те услуги, которые никто, кроме него, профинансировать не сможет.

2. Повышение эффективности использования госсобственности

Арендная деятельность, приносящая в настоящее время государству сравнительно небольшие дивиденды, будет прекращена. Излишнее госимущество должно быть продано. Паразитирование на госсобственности будет также ликвидировано.

3. Обеспечение мощного притока негосударственных средств в традиционные бюджетные сферы

Преобразование, приватизация федеральных госучреждений естественным образом снимает ограничения на привлечение заемных средств. Кроме этого, новые собственники станут вкладывать и собственные средства.

4. Начало реальных структурных реформ в традиционных бюджетных отраслях

Финансирование за пролеченных больных, за подготовленных специалистов и т.п. остается нереализованной идеей именно из-за ограниченности существующей организационно-правовой формы госучреждений в этих отраслях.

5. Улучшение предпринимательского климата

Отмена имеющихся льгот для госучреждений, значительная часть которых ведет по существу коммерческую деятельность, выровняет условия хозяйствования для предприятий различных форм собственности. Это создаст лучшие условия для развития конкуренции, для улучшения предпринимательского климата в целом.

6. Эффективный контроль за менеджментом

Государство объективно не может обеспечить эффективный контроль за менеджментом собственных организаций. Это можно было относительно эффективно организовать лишь в условиях командно-административной экономики. В рыночной экономике только собственник, а не государство, в наибольшей степени заинтересован и может организовать такой контроль.

7. Уменьшение доли «теневых» услуг, снижение масштабов коррупции и взяточничества

Сокращение роли государства и увеличение эффективности менеджмента позволит сократить число чиновников, обладающих властными полномочиями, что будет означать снижение уровня коррупции и незаконных платежей

Выводы

1. Численность федеральных госучреждений растет в настоящее время неконтролируемо и неадекватно.
2. Бесплатность услуг, предоставляемых федеральными госучреждениями традиционных бюджетных отраслей (здравоохранение, образование, и др.) является не более чем фикцией.
3. Значительное число федеральных госучреждений в настоящее время остаются федеральными и некоммерческими только формально. Реально они уже давно стали частными и коммерческими.
4. Льготы, предоставляемые федеральным госучреждениям, консервируют неэффективность данной организационно-правовой формы, нарушают конституционную норму о равной защите всех форм собственности, негативно отражаются на предпринимательском климате в стране.
5. Правительственные планы по реформированию оплаты труда работников госучреждений (переход к отраслевым тарифным ставкам и новые полномочия регионов) будут иметь ограниченный положительный эффект.
6. Проводимая Правительством работа по оптимизации бюджетных расходов должна основываться на реорганизации сети федеральных госучреждений, включая приватизацию значительной их части.
7. Необходимо скорейшее законодательное решение вопроса о возможности приватизации госучреждений.
8. В результате реорганизации, ликвидации или приватизации федеральных госучреждений их общая численность должна сократиться не менее чем в три раза.
9. Реформа госучреждений послужит началом реального структурного реформирования в традиционных бюджетных отраслях.