

Хотят как лучше?..



Владимир Лившиц,
секретарь
ЦК Профсоюза
работников
народного
образования
и науки РФ

Доклад Министерства финансов России «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006г.», опубликованный на сайте Правительства РФ 29 сентября этого года, определяется его авторами как очередной шаг вперёд в экономической политике, направленной на уменьшение нагрузки на федеральный бюджет по финансированию бюджетного сектора. Безусловно, сам подход Минфина к экономии бюджета вполне объясним и естествен. Но в этом варианте надо бы авторам доклада чётко сказать, что не государство существует для граждан, а наоборот.

Может быть, по мнению чиновников Минфина, главная функция граждан — платить налоги. Но граждане ещё хотят получать от государства социальные услуги, которые им предоставляет бюджетная сфера (за что они и платят налоги): учит, лечит, защищает и т.д. Это главные функции государства, поэтому и относиться к бюджетным отраслям, реализующим эти функции, надо с большей ответственностью.

Федеральный закон «О введении Бюджетного кодекса РФ» (часть II ст. 7) и Гражданский кодекс РФ (п. 3 ст. 120) предоставляют возможность специальными законами устанавливать для образования и медицины нормы в области бюджетных отношений. Минфин же, судя по представленному документу, пытается все отрасли втиснуть в единое «прокрустово ложе» так называемого постатейного сметного финансирования, хотя авторы и признают, что это самый неэффективный путь финансовой политики.

Центральный вопрос доклада — ответственность государства за исполнение бюджетных обязательств: две трети текста так или иначе посвящены уменьшению ответственности государства за объёмы финансирования. В разделе «Реорганизация бюджетных учреждений» авторы прямо указывают смысл предлагаемых ими преобразований: «...снятие с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственности государства по их обязательствам» (государственных учреждений, способных функционировать в рыночной среде).

Каким образом этого можно достичь? Вот ответ на этот вопрос: «Усиление контроля за получением и расходованием доходов от предпринимательской или иной приносящей доход деятельности обуславливает необходимость предоставления возможности выхода бюджетных учреждений из режима бюджетного финансирования по смете доходов и расходов и, соответственно, изменения его организационно-правовой формы».

Что же несут с собой новые организационно-правовые формы, предлагаемые авторами? Самое главное: отсутствие субсидиарной ответственности учредителя, т.е. государства.

Таким образом, схема действий, предлагаемая Минфином, предельно проста:

Оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств, предполагающая:

- передачу финансирования с федерального уровня на региональный (в первую очередь речь идёт о начальном и среднем профессиональном образовании);
- прекращение финансирования за счёт бюджета структур или услуг, не соответствующих основной деятельности главного распорядителя (для образования это может означать потерю медицинских и санаторно-оздоровительных центров).

В разделе «Уточнение правоспособности бюджетных учреждений», для того чтобы избежать потерь бюджетных средств из-за действий недобросовестных руководителей учреждений, допускающих кредиторскую задолженность, предлагается ограничить правоспособность всех бюджетных учреждений, а именно лишить их права самостоятельно распоряжаться внебюджетными средствами: *все внебюджетные средства будут поступать в бюджет, и лишь какая-то часть этих средств будет впоследствии, в качестве поощрения, направляться на увеличение бюджетных ассигнова-*



ний учреждения, их заработавшего. При этом авторы сами указывают, что это приведёт к уменьшению легального поступления внебюджетных средств. А чтобы этого не произошло, предлагается простой выход: реорганизовать учреждения в три возможные организационно-правовые формы, которые, по сути, и станут теми, за которые государство не несёт обязательств по объёмам их бюджетного финансирования:

- специализированная государственная или муниципальная некоммерческая организация;
- государственная или муниципальная автономная некоммерческая организация;
- хозяйственное общество с участием или без участия государства в уставном капитале.

Комментируя возможности каждого из этих трёх предлагаемых новых типов организаций бюджетной сферы, авторы не замечают, что и в этом случае недобросовестные действия руководителей этих организаций способны нанести ущерб государству, поскольку отвечать по своим обязательствам они будут переданным им государственным имуществом: будет ведь включён механизм банкротства. Очевидно, что само прекращение деятельности учебных заведений в случае их банкротства нанесёт ущерб гражданам и имущественным интересам государства, поскольку вложенные бюджетные средства не будут обеспечиваться запланированными услугами. Более того, предлагаемые варианты открывают путь к приватизации образовательных учреждений, коммерциализации системы образования.

Таким образом, для того чтобы снять с государства обязательства по финансированию бюджетной сферы, предлагаются меры, способные нанести прямой ущерб и государству, и его гражданам, нарушить выполнение конституционных гарантий.

Вначале авторы утверждают: «...реорганизации не должны подвергаться учреждения, которые производят необходимые государству услуги на рыночной основе (в том числе — в рамках обеспечения конституционных гарантий) и ликвидация которых будет иметь негативные социально-экономические последствия», а далее они оговариваются: «реорганизация должна предусматривать льготный переходный период для реорганизующихся учреждений, не должна препятствовать исполнению государственных конституционных гарантий», тем самым подтверждая возможность их реорганизации. А это, безусловно, идёт вразрез со сказанным ранее.

И сколько бы авторы ни утверждали, что основная цель предлагаемых нововведений — решение проблемы бесконтрольности в планировании учреждениями объёмов обязательств, предлагаемый документ позволяет государству уйти от гарантированных бюджетных обязательств.

Нам представляется более правильным установить ответственность должностных лиц за соблюдение объёмов принимаемых учреждением обязательств в соответствии с утверждённой сметой.

Для чего не воровать, коли некому унять

Архитрудное дело — понять: что же происходит с Россией? То, что бытие нашего государства абсурдно, обнаружили многие его граждане, вот только полностью осмыслить всю совокупность бессмыслицы, утвердившейся в нашей жизни, никому не удаётся. Публицистически-эмоциональные описания происходящего в стране ещё продолжают действовать на души людей, но всё слабее, ибо их авторы даже намёками не указывают выхода из «бесконечного тупика». Сейчас больше всего нужен всесторонний честный анализ положения, в котором оказался российский народ, почему бедствуют такие органы, как образование, здравоохранение, культура.

Почему страна с фантастическими запасами природных богатств и большими умственными и технологическими возможностями в экономическом упадке, а большинство народа — за чертой бедности? Как удалось осуществить такую фантастически быструю сепарацию более или менее равных советских людей на немалое число долларовых миллионеров и громадное количество бедняков? Что ждёт Россию в ближайшем будущем?

Ответить на эти вопросы попытался Юрий Болдырев в своей книге «0 бочках мёда и ложках дёгтя». Юрий Болдырев — обладатель бесценной информации, накопленной на посту заместителя председателя Счётной палаты РФ. У Болдырева репутация порядочного политика, он аргументированно (опровергнуть его доводы сложно) доказывает в своей книге «0 бочках мёда и ложках дёгтя», что происходит уничтожение государства Российская Федерация, и показывает, как это делается, какие глубоко порочные механизмы заложены в важнейшие государственные экономические сферы — банковскую и налоговую системы, корпоративное управление, антимонопольное регулирование и др. Он демонстрирует явно гнилые плоды российской государственной политики последнего десятилетия. Не хотелось бы думать, что многие наши мерзости выстраиваются в умышленную систему. Но многотомный труд с детальным описанием расхищения государственной собственности — Бюллетень Счётной палаты Российской Федерации, работа с которым — «занятие не для слабонервных», — похоже, в этом убеждает.

Вот «Вьетсовпетро» — сравнительно небольшое совместное российско-вьетнамское предприятие по добыче нефти у берегов Вьетнама. Оказывается, оно



даёт поступления в государственный бюджет, примерно равные суммарному доходу государства от госпакетов акций предприятий, включая «Газпром», «ЕЭС России», «ЛУКОЙЛ», «Аэрофлот» и другие; от сдачи в аренду всей федеральной недвижимости и от соглашений о разделе продукции при добыче ископаемых. Почему же пресса не кричит о феноменальной доходности «Вьетсовпетро»?

Секрет феномена в том, что вьетнамцы не позволяют нашим чиновникам, во-первых, *скрывать российскую часть прибыли и прятать её за границей*, во-вторых, *под предлогом «неэффективности» госуправления приватизировать российскую долю предприятия*. Этих двух условий достаточно для успеха в деле. Из «вьетнамского опыта» вывод однозначный: во главе нашего государства стоят люди, не способные им управлять эффективно. Во всяком случае, вьетнамцы, похоже, это делают намного лучше. Но ведь либеральная пресса уверяет нас, что Россией управляют «профессионалы западного уровня», а лучший из них — менеджер, добивающийся всех реальных целей», — «великий» А. Чубайс.

О нём особый разговор. Чубайс, оказывается, введён в совет директоров РАО «ЕЭС России» голосами исключительно иностранных акционеров, преимущественно подданными скандально известного «Банк оф Нью-Йорк». Логичны вопросы: чьи интересы этот член совета директоров отстаивает в российском энергетическом монополисте? И главное: что это за интересы, если от того, что супергигантом управляет их ставленник, иностранные акционеры никакой легальной коммерческой выгоды не получают — ни роста курсовой стоимости акций, ни реальных дивидендов? Интересно, что на момент составления списка участников собрания акционеров 15 из 17 иностранных юридических лиц, голосовавших за А. Чубайса, включая банк из Нью-Йорка, не являлись акционерами РАО «ЕЭС России» и по закону не имели права голоса. Но государственные чиновники во главе с С. Кириенко и председатель собрания акционеров Е. Ясин право это иностранцам дали.

И опять риторические вопросы: как коллегия представителей государства в РАО «ЕЭС России» во главе с гражданином С. Кириенко, представляющая государство — держателя более половины акций РАО, после этого могла избрать прямого ставленника зарубежного капитала на пост председателя совета директоров российского стратегического монополиста? Можно ли хотя бы отдалённо представить подобное в США, Франции, Герма-

Раздел «Переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг» тесно связан с предыдущим разделом и посвящён переходу от сметного финансирования к нормативному. Для образования это предложение не новое, более того, оно законодательно установлено с 1992 г. Федеральным законом «Об образовании» как единственная существующая форма финансирования образовательных учреждений.

Переход учреждений образования на эту форму финансирования все эти годы сдерживается, в том числе и усилиями Минфина. А сейчас авторы доклада применение этой формы финансирования искусственно связывают с переходом на иные организационно-правовые формы, противопоставляя сметную форму планирования нормативной, связывая её с бюджетными субсидиями (хотя одно не исключает другое).

Нормативное планирование может сочетаться с передачей средств в виде субсидий и отражаться в смете доходов и расходов, а может финансироваться в обычном виде в соответствии с расчётным объёмом по кодам бюджетной классификации. Последнее, конечно, хуже, но установление жёстких постатейных норм сметного финансирования инициировано на местах Минфином в нарушение (для учреждений образования) Федерального закона «О введении Бюджетного кодекса РФ», Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «Об образовании». Таким образом, вначале извращается определённая и законодательно закреплённая форма финансирования, а потом предлагается переход в иные организационно-правовые формы, которые могут позволить отказаться от сметного постатейного финансирования. Это искусственно создаваемые побудительные мотивы для внедрения организационно-правовых форм, позволяющих отказаться от субсидиарной ответственности государства.

В этом разделе также предлагается такая форма финансирования, как государственный (муниципальный) социальный заказ. В образовании эта форма апробируется на механизме государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Внедрение ГИФО пока не показало особых преимуществ, более того, приводит, по нашему мнению, к негативным последствиям для граждан, для работников отрасли и в целом для системы образования.

Последний раздел посвящён формированию бюджета, ориентированного на результат. Этот раздел не содержит принципиально новых позиций, имеет скорее рекомендательный характер.

Об обоснованности изменения организационно-правовой формы учреждений образования

Хотелось бы всё-таки понять, какова цель предлагаемых Минфином преобразований: создать условия для нормативного финансирования и внебюджетной деятельности или отказаться от государственных гарантий в области образования? Если первое, то необходимы законодательные решения, соответствующие интересам всех или большинства учреждений образования.



Предлагаемый же Минфином вариант рассчитан только на значительно коммерциализированные учреждения. Остальные, наоборот, лишаются возможности развивать хозяйственную самостоятельность, поскольку для них вводятся:

- жёсткое сметно-постатейное планирование;
- зачисление внебюджетных доходов в доход бюджета.

Для учебных заведений, использующих один из трёх вариантов реорганизации, предлагаемых Минфином, в обмен на сохранение условий для внебюджетной деятельности предлагается отказаться от субсидиарной ответственности государства. Это, по всей видимости, и есть цель предлагаемой реорганизации.

Таким образом, с одной стороны, создаётся мотивация смены организационно-правовой формы за счёт жёсткой сметно-учётной политики, с другой — предлагаются организационно-правовые формы, лишаящие учреждения гарантий в области государственной поддержки.

Ссылки на то, что это вызвано кредиторской задолженностью ряда учреждений, несостоятельны.

Во-первых, нужна статистика о наличии такой задолженности по вине учебных заведений.

Во-вторых, в предлагаемом Минфином варианте в случае кредиторской задолженности и включения механизма банкротства государство всё равно терпит убытки за счёт изъятия государственного имущества и нарушения учебного процесса.

В-третьих, если использовать посыл Минфина о том, что изменения организационно-правовой формы не могут распространяться на учреждения, реализующие конституционные гарантии, то кроме учреждений дополнительного образования, никакие государственные или муниципальные учреждения в этом участвовать не могут, *поскольку реализуют конституционные гарантии.*

Социальные риски

Социальные риски и последствия от предлагаемой Минфином реорганизации очень значительны.

Мы понизим экономическую эффективность деятельности основной массы учебных заведений из-за дополнительных осложнений при переходе на нормативное финансирование и снижения объёмов внебюджетной деятельности (о чём прямо говорится в материале Минфина). Общий объём привлекаемых финансовых ресурсов в систему образования в легальной форме уменьшится.

Мы ведём учреждения образования к ещё большей коммерциализации. Основной целью их деятельности станет коммерческое образование, т.е. получение от этой деятельности дохода. Следовательно, учреждения станут не столько бюджетными, сколько коммерческими предприятиями и это будет закреплено в их организационно-правовой форме. А это означает, что мы даём возможность мягко приватизировать для предоставления коммерческих услуг часть государственной собственности.

нии, Китае? И как представители государства после этого... допустили введение в устав РАО нормы о том, что практически невозможно сместить этого руководителя со своего поста, что бы он ни вытворял?

Но гораздо сложнее ответить на вопросы: почему никто в стране не оказал сопротивления действиям, приносящим ей неизмеримый ущерб? Почему бездействуют ФСБ, Генпрокуратура, МВД, в конце концов?

«Газпром» тоже вызывает не меньше вопросов. У государства контрольный пакет его акций — около 37%. 35% акций правительство отдало в доверительное управление. Но по Конституции правительство напрямую «осуществляет управление федеральной собственностью», а не передаёт это полномочие «доверенному». Самое поразительное здесь другое — управление «Газпромом» доверено самому «Газпрому»! И никаких особых задач перед руководством концерна правительство не поставило, никаких критериев оценки деятельности не определило. Получается — делай, что хочешь, все действия одобришь потом сам.

Мало того — за контроль над самим собой «Газпром» от государства должен получать ещё громадное вознаграждение! До 1997 г. — 45% от суммы причитающихся государству дивидендов, после 1997 г. — 2%. Но даже два процента при должном управлении (как во «Ветсовпетро») — это сотни миллионов долларов. За что?!

И уж предельно нахально издевается над здравым смыслом пункт договора государства с «Газпромом» о том, что за убытки и упущенную выгоду государства, «ставшие результатом управления акциями без должной заботливости об интересах государства», ответственность несёт Доверительный управляющий... своим имуществом! За ущерб «Газпрома» отвечает сам «Газпром»!

Это экономика «либералов»? Называют они себя так, но кто они на самом деле — Б. Ельцин, В. Черномырдин, Е. Гайдар, С. Кириенко, Б. Немцов, — им принадлежит слава изобретения такого управления «Газпромом».

Счётная палата направила в 1998 г. представление председателю правительства С. Кириенко с предложением разорвать незаконный договор и принять госпакет акций «Газпрома» в непосредственное управление правительством. Кстати, в 96-м председатель правления «Газпрома» Р. Вяхирев противозаконно решил перечислить средства из прибыли концерна в избирательный фонд кандидата в президенты Б. Ельцина. Видимо, в благодарность за это сни-



ходительное правительство и дало «Газпрому» отсрочки по платежам в федеральный бюджет.

Счётная палата обращалась и к Генпрокуратуре Ю. Скуратову с просьбой «привлечь участников этих тесно между собой связанных преступных операций к уголовной ответственности». Но Генпрокуратура проверку финансирования Ельцина поручила председателю Центральной избирательной комиссии, а решение вопроса о расторжении договора с «Газпромом» — президенту РФ. Это вместо возбуждения уголовных дел и выступления в суде с иском о расторжении незаконной сделки.

Депутатов Госдумы проинформировали о беззаконии, творящемся вокруг «Газпрома», но они даже не попытались законодательно пресечь произвол в управлении государственной собственностью. Юрий Болдырев делает вывод: «Когда нам рассказывают о борьбе с организованной преступностью, с отмыванием преступно нажитых денег и уводом их за границу и т.п., у меня на всё это убаюкивающее словоблудие остаются вопросы одного типа. Например: по фигурантам этой кристально прозрачной и совершенно очевидной криминальной истории хотя бы уголовное дело, наконец, возбудили?»

Таких преступлений людей, занимающих высокие посты в государстве, — великое множество. Это факты странной приватизации, фантастических обогащений с помощью Центробанка, целенаправленного удушения национальной экономики, афер с ГКО и Национальным фондом спорта и многие-многие другие. Страшно звучит один из выводов автора Ю. Болдырева: «У нас главное направление — совершенствовать законодательство: воровать по-крупному теперь разрешается (разумеется, не всем, а лишь избранным) строго в соответствии с нашим российским законом...»

Когда мы слышим, что у государства не хватает средств для поддержки нашей школы, для интенсификации образовательных программ, — мы понимаем, куда ушли эти средства. Неравномерное и незаконное распределение доходов не даёт российской школе вылезти из омыта нищеты, из этих «свинцовых мерзостей»...

Объём конституционно гарантированных образовательных услуг населению снизится, поскольку мы предоставляем государственную собственность для коммерческих услуг и не гарантируем стабильности учебного процесса в условиях бюджетного финансирования, учитывая вероятность банкротства.

Нам казалось бы более правильным в рамках организационно-правовой формы «учреждение» предусмотреть в Бюджетном кодексе и в Законе «Об образовании» порядок нормативного финансирования бюджетных учреждений в расчёте на единицу услуги. Сегодня порядок нормативного финансирования в Законе «Об образовании» отражён не полно, а в Бюджетном кодексе вообще не отражён.

Необходимо:

— расширить полномочия главного распорядителя кредита. На его уровне, при нормативном финансировании, должен определяться инструмент финансового планирования (смета или финансовый план) и порядок финансирования (по статьям бюджетной классификации или одной строкой в виде субвенции);

— внебюджетный доход в соответствии с Законом «Об образовании» оставлять в распоряжении учреждения;

— подготовить законопроект о минимальных государственных социальных стандартах в области образования.

Всё это, на наш взгляд, *позволит сделать реальные шаги для повышения эффективности экономики образования, привлечения дополнительных ресурсов на её развитие.*

Материал, представленный Минфином, ставит основной своей целью убедить правительство страны в необходимости принять ряд мер, направленных на оздоровление экономики бюджетной сферы, повышение её эффективности. Но, к сожалению, для системы образования внедрение этих мер будет означать отказ государства от конституционно гарантированных обязательств по финансированию услуг, которые образовательные учреждения предоставляют населению, приведут к коммерциализации образования, отмене моратория на приватизацию образовательных учреждений, резкому ухудшению системы финансирования образовательных учреждений и в конечном счёте к снижению уровня образовательных услуг, предоставляемых основной массе населения. Полагаем, что такая деструктивная позиция должна встретить решительный отпор со стороны педагогического сообщества. ■