

АУ, БУ и КУ: бюджетная сфера «выпадет в аут»?

Новый закон фактически превращает бюджетные учреждения из некоммерческих организаций в коммерческие.

Олег СМОЛИН



из досье

**Олег Николаевич
Смолин,**

*заместитель председателя
Комитета Государственной
Думы по образованию, член-
корреспондент РАО, президент
Общества «Знание» России,
председатель общественного
движения «Образование –
для всех».*

Российское правительство не только держит свой народ в состоянии постоянного изумления, но к тому же любит его «одаривать». Вот и на сей раз в предпраздничный день, 31 декабря 2009 г., когда народ расслаблялся у праздничных столов, в Государственную Думу правительством был внесен законопроект № 308243-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Далее мы будем именовать его законопроектом «Об АУ, БУ и

КУ». АУ – это общепринятая аббревиатура, обозначающая автономные учреждения; соответственно, БУ – бюджетные, а КУ – казенные учреждения.

Очнувшись после старого Нового года, российское общество далеко не сразу распознало новую угрозу и ее масштаб. Более того, похоже, не распознало и до сих пор. Вспоминаю, как бурно реагировали на законопроект об автономных учреждениях в 2006 г. Съезд ректоров, ведущие профсоюзы бюджетной сферы, профсоюз работников Академии наук, не говоря уже о политической оппозиции в лице леворадикальных молодежных организаций и образовательно-политической оппозиции, объединившейся в общественное движение «Образование – для всех». На сей раз – почти полная тишина, хотя, как увидит читатель, законопроект «об АУ, БУ и КУ» на порядок опаснее действующего почти четыре года закона об автономных учреждениях.

Законопроект на весах аргументации

Представление о содержании законопроекта и аргументах его сторонников и противников дает дискуссия, развернувшаяся в Госдуме 12 февраля 2010 г., а также заключения на него различных комитетов. Однако прежде чем перейти к этой дискуссии, обратим внимание на два примечательных обстоятельства.

Во-первых, законопроект разрабатывался Минфином России и, соответственно, в Госдуме его представляла замминистра финансов Т. Нестеренко. Этот факт мо-

жет рассматриваться как дополнительное доказательство того, что, с одной стороны, Минфин в России реально выступает как «главный специалист» по многочисленным вопросам, явно для него не профильным, а, с другой стороны – что в действительности речь идет вовсе не о совершенствовании правового положения учреждений, но о законодательном акте финансового характера, который предполагает меры жесткой экономии, однако скрывается под благообразным наименованием.

Во-вторых, все без исключения комитеты – соисполнители, руководимые представителями «Единой России» и состоящие в большинстве из депутатов этой фракции, дали на законопроект положительные заключения. Однако некоторые из них сделали при этом важные замечания концептуального характера, по сути признающие неприемлемой саму его концепцию.

Законопроект предполагает:

- сохранение в основном действующих норм, относящихся к правовому регулированию деятельности автономных учреждений;
- введение нового типа учреждений – казенного учреждения;
- главное – значительное расширение финансово-экономических рамок деятельности бюджетных учреждений и одновременно – еще более значительное ограничение финансовых гарантий этой деятельности.

Некоторое представление о различиях между тремя названными типами организаций дает общая схема реорганизации государственных (муниципальных) учреждений, представленная правительством депутатам Госдумы.

| Учреждения | Статус, подведомственность | Кол-во учредителей | Учредитель | Учредительный договор | Внебюджетный доход поступает | ФЗ-94 (о госзаказе) | Счета в праве открыть | Статус имущества | Бюджетное финансирование |
|-------------------|---|--------------------|--|-----------------------|----------------------------------|---------------------|-----------------------|---|----------------------------|
| Автономные | Государственное (федеральное или субъекта РФ) или муниципальное | Один | РФ, субъект РФ, или муниципальное образование | Нет | На счета учреждения | Не распространяется | Везде | Имущество учредителя, свое и третьих лиц | Бюджетные субсидии |
| Бюджетные | Государственное (федеральное или субъекта РФ) или муниципальное | Один | РФ, субъект РФ, или муниципальное образование | Нет | На казначейские счета учреждения | Распространяется | В казначействе | Только имущество учредителя и лиц с ведома учредителя | Бюджетные субсидии |
| Казначейские | Государственное (федеральное или субъекта РФ) или муниципальное | Один | РФ, субъект РФ, или муниципальное образование | Нет | В бюджет | Распространяется | В казначействе | Только имущество учредителя и лиц с ведома учредителя | Бюджетная смета |
| Негосударственные | Частное (физических и/или юридических лиц), учреждения общественных и/или религиозных организаций (объединений) | Один или несколько | Юридические и/или физические лица, организации, объединения, религиозные организации | Вправе иметь | В соответствии с уставом | Не распространяется | Везде | Любое в соответствии с уставом | Любым разрешенным способом |

Согласно пояснительной записке, основной целью законопроекта является «повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг при условии сохранения (либо снижения) темпов роста расходов бюджетов на их предоставление»¹. Вместе с тем, как отмечено в заключении Комитета по строительству и земельным отношениям, «в финансово-экономическом обосновании к законопроекту фактически не приводятся оценки и прогнозы изменения соответствующих расходов бюджетной системы в условиях изменения функционирования бюджетных учреждений. Также отсутствует оценка изменения доходов бюджетной системы, получаемых от внебюджетной деятельности, введения ограничений в части получения и использования этих средств казенными учреждениями»².

Полагаю, отсутствие таких расчетов в финансово-экономическом обосновании к законопроекту – это следствие не только объективных трудностей определения последствий будущей реструктуризации и не только, мягко говоря, невысокой квалификации отечественного правительственного прогнозирования, но прежде всего – нежелания раскрывать планы этой самой массовой реструктуризации, о чем речь пойдет ниже.

Выгоды с риском

Едва ли не единственный, однако весьма значительный шаг вперед, предусматриваемый законопроектом о АУ, БУ и КУ, – значительное расширение самостоятельности бюджетных учреждений, включая возможность зарабатывания средств и использования их на собственные нужды.

Как известно, после принятия Бюджетного кодекса и Закона «О монетизации» современные государственные и муниципальные учреждения оказались, что называется, повязанными по рукам и ногам казначейской системой, а также доведенными до абсурда сметными и другими бюрократическими ограничениями.

Как известно, в последнее время в России возникла, казалось бы, забытая с советских времен проблема так называемых преступников поневоле – руководителей, которые, стремясь обеспечить эффективное хозяйствование, нарушали те или иные бюрократические установления и попадали «под каток» правоохранительных органов.

Как известно, значительный вклад в углубление бюрократического абсурда внесли Минфин и Минэкономразвития, продавившие через парламент ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в просторечии – закон о госпоставках).

Однако цена расширения экономической свободы учреждений в законе, на мой взгляд, оказывается непомерной.

Во-первых, из пункта 2 статьи 120 Гражданского кодекса исключается норма о том, что бюджетные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества. Недовольство по этому поводу высказал даже Комитет по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы во главе с вполне праволиберальным председателем П.В. Крашенинниковым.

Другими словами, так называемые новые бюджетные учреждения с расширенными правами – это вовсе и не учреждения; более того – и не некоммерческие организации вообще. Это разновидность коммерческих предприятий со всеми вытекающими отсюда последствиями. И если когда-то М. Вебер разъяснял разницу и даже противоположность принципов деятельности бизнеса и государства, то современное российское правительство, похоже, намерено превратить само государство и его структуры в разновидность бизнеса. Понятно, что так называемые новые бюджетные учреждения станут заниматься отнюдь не исполнением социально-культурных функций (для чего они и создаются), но главным образом коммерческой деятельностью, зарабатыванием средств за счет населения.

Во-вторых, согласно законопроекту, финансироваться должны не сами учреждения и не их деятельность, но исполнение ими государственных заданий на оказание тех или иных услуг.

На взгляд автора, прочно вошедший в моду термин «услуга», по крайней мере, применительно к образованию и подлинной культуре выражает торжество примитивно экономического (чтобы не сказать – бухгалтерского) подхода в соци-



¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

² Заключение Комитета по строительству и земельным отношениям на проект закона № 308243-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

альной политике. Не раз жестко заявлял: сводить образовательные отношения к отношениям обслуживания могут лишь те, кто не отличает романтическую любовь от секса за деньги.

В данном случае стоит обратить внимание на ожидаемое в результате государственных заданий

ное финансирование, т.е. некая сумма средств, которыми государство дополняет то, что удастся заработать самому юридическому или физическому лицу.

Другими словами, до вступления закона в силу учредитель в лице государственных или муниципальных органов выступал как основной ис-

...новые бюджетные учреждения станут заниматься отнюдь не исполнением социально-культурных функций (для чего они и создаются), но главным образом – коммерческой деятельностью, зарабатыванием средств за счет населения...

сокращение сферы бюджетных социальных благ, с одной стороны, и рост произвола чиновников – с другой.

Действительно, например, в системе начального и среднего профессионального образования основой для формирования госзадания могут служить заказы предприятий. Иными словами, соответствующие учреждения будут работать не на перспективу, но на сиюминутные потребности рынка: начался кризис – заданий нет – учреждения закрываются.

В-третьих, законопроект предусматривает перевод бюджетных учреждений со сметы на финансирование посредством субсидий. В настоящее время определение субсидии отсутствует в Бюджетном кодексе и законодательстве в целом. Обратимся поэтому к словарям.

Субсидия (лат. *subsidium* – помощь) – средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Одно из средств (методов) бюджетного регулирования³.

Субсидия – пособие в денежной или натуральной форме, предоставляемое из средств государственного бюджета, местных бюджетов или из специальных фондов физическим и юридическим лицам, местным органам, другим государствам⁴.

Смысл подобных определений вполне прозрачен: субсидия – это доленое, частичное, дополнитель-

точный финансирования деятельности учреждений, а т.н. внебюджетка – как дополнительный. Закон меняет это соотношение на прямо противоположное.

В-четвертых, одновременно несколько думских комитетов указали на риск несоответствия между госзаданием и обеспечивающей его субсидией. Иначе говоря, расширение экономической свободы учреждения в законопроекте оказывается значительно более скромным по сравнению с увеличением его ответственности, а сама эта свобода – своего рода мышеловкой с платным сыром. Причем платным не только для учреждения, которому придется за свой счет оплачивать госзадание, но прежде всего – для граждан страны.

В-пятых, так называемые новые бюджетные учреждения с расширенными правами не будут иметь столь важной финансовой гарантии, как субсидиарная ответственность учредителя. В свое время при рассмотрении Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» профсоюзы, объединяющие работников бюджетной сферы, неоднократно указывали на то, что снятие такой ответственности способно привести к банкротству. Думские комитеты – соисполнители по законопроекту – не разделяют этой точки зрения, однако некоторые из них указали на ожидаемый резкий рост задолженности бюджетных учреждений после вступления закона в силу.

³ Большой юридический словарь. <http://law-enc.net/word>.

⁴ Экономический словарь. <http://www.vedomosti.ru/glossary>.

Риски без выгод

Если описанные выше риски в связи с принятием закона представляли собой по существу своего рода чрезмерную плату за расширение свободы, то следующая группа рисков не имеет даже такого сомнительного оправдания. Вот некоторые из них.

1. Фактическая частичная приватизация имущества в бюджетной сфере. Она произойдет в результате того, что вновь зарабатываемые государственными и муниципальными учреждениями средства фиксируются на отдельном балансе и де-факто превращаются в частное имущество. При принятии законопроекта в первом чтении 12 февраля 2010 г. эта тема стала предметом дискуссии между представителем правительства по законопроекту Т. Нестеренко и заместителем руководителя фракции «Справедливая Россия» О. Дмитриевой.

Позволю себе напомнить читателю, что история повторяется. В первой половине 1990-х гг. оглушенным кризисом и массивной идеологической обработкой

гражданам не без успеха внушали, что госпредприятия фактически приватизированы «красными директорами», и единственный способ решить проблему – запустить программу ваучерной приватизации. Последствия хорошо известны – создание в стране системы олигархического капитализма. При этом те, кто частично и незаконно использовал доход от государственной собственности, стали собственниками по закону и получили в свое распоряжение весь доход. При этом в олигархов чаще всего превращались либо бывшие менеджеры, либо приближенные к власти сомнительные дельцы и откровенные мошенники. Очевидно: в настоящее время стране предлагается все тот же метод борьбы с незаконной приватизацией – ее узаконивание.

2. Рост коррупции. Как известно, президент Д. Медведев заявил о том, что закон об АУ, БУ и КУ имеет антикоррупционный потенциал: «Задача министерств заключается в том, чтобы уменьшать серые зоны, бороться с коррупцией и наводить порядок»⁵.

Между тем, закон значительно расширяет полномочия чиновников в отношении новых бюджетных учреждений. С одной стороны, именно чиновники будут определять, кому выдавать государственные задания и выдавать ли их вообще. С другой стороны, как и в случае с автономными учреждениями, имущество новых бюджетных учреждений с расширенными правами будет разделено на особо ценное и не особо ценное. При этом распоряжение особо ценным имуществом возможно лишь с согласия собственника. Тем самым, и делить имущество на два вида, и давать разрешение на распоряжение особо ценным имуществом будут государственные чиновники, что создает явно коррупционную ситуацию. На это также обратила внимание депутат О. Дмитриева: «По поводу того, что бюджетное учреждение становится закрытым в части контроля. Но ведь данный законопроект еще усиливает эту закрытость... Вот статья, которая определяет принципы единства бюджетной системы. Один из принципов единой бюджетной классификации – отчет-



⁵ ИТАР ТАСС. Москва. 6 мая 2010 г.

ность. В данной поправке зачеркивается слово «бюджетные» (учреждения), добавляется «казенные». Все, значит, дальше ни бюджетная классификация, ни традиционные бюджетный учет и отчетность не распространяются на бюджетные учреждения. <...>

Следующий момент. Я бы хотела сказать по поводу коррупции. Мы очень много обсуждаем вопрос коррупции, коррупционности отдельных статей бюджета. И мы с вами знаем, что наименее коррупционность, наименее взяткоемкая – это бюджетная смета. Да, там есть нарушения, но все равно степень эффективности гораздо выше у бюджетной сметы»⁶.

3. Проблемы, которые способен создать законопроект негосударственному сектору образования, хотя и в предельно обтекаемой

«Аутизация» в системе социальной и образовательной политики

Обратимся теперь к политическому смыслу закона, точнее, к его месту в современной российской социальной политике вообще и образовательной политике в частности. Именно этот смысл попытался раскрыть автор в выступлении на пленарном заседании Госдумы 12 февраля 2010 г. при обсуждении законопроекта в первом чтении. Причем, поскольку массовое осознание его последствий к тому времени еще не наступило, было принято решение максимально заострить и политизировать это выступление с тем, чтобы привлечь максимальное внимание к законопроекту со сто-

...стоит обратить внимание на ожидаемое в результате государственных заданий сокращение сферы бюджетных социальных благ, с одной стороны, и рост произвола чиновников – с другой...

форме, отмечены в заключении профильного думского комитета: «Определенные опасения у образовательного сообщества вызывает исключение из текста пункта 1 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об образовании» положения о том, что «допускается совместное учредительство негосударственных образовательных учреждений», даже при наличии общей нормы в статье 15 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», гласящей: «Число учредителей некоммерческой организации не ограничено, если иное не установлено федеральным законом», с изъятием лишь в отношении бюджетных учреждений»⁷.

Очевидно: риски законопроекта многократно перевешивают его потенциальные плюсы, и это не случайность, а элемент самой стратегии социальной политики современного правительства вообще и образовательной политики в особенности.

роны электронных и печатных СМИ. Вот фрагменты из этого выступления с короткими комментариями.

«Уважаемые коллеги! ...

Во-первых, ... считаю возмутительным тот факт, что даже такие серьезные законопроекты российский парламент отказывается обсуждать всерьез ... Вы можете об этом пожалеть!

Во-вторых, поскольку практически все оппозиционные фракции не будут его поддерживать, я буду обращаться сегодня по преимуществу к правящей партии – может быть, буду услышан...

Когда в этом зале вопреки нашему сопротивлению вы принимали закон об экстремизме, вы записали туда, что экстремистскими являются не только сами по себе действия, нарушающие... конституционный порядок и тому подобное, но и действия, побуждающие к подобным действиям»⁸. В полемическом запале автор допустил ошибку: упомянутое выше положение

⁶ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. 12 февраля 2010 г.

⁷ Заключение Комитета по образованию Государственной Думы на проект закона № 308243-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

⁸ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. 12 февраля 2010 г.



содержалось в законопроекте, но было исключено при его доработке ко второму чтению. Тем не менее и действующий Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 15 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» содержит следующие положения: «Нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой или национальной принадлежностью, вероисповеданием, социальной принадлежностью или социальным происхождением».

«...Берусь сегодня утверждать как человек, который, к сожалению, редко ошибается в прогнозах, что этот законопроект – это закон о росте социальной напряженности в стране, а возможно, и о студенческих волнениях. Если, не дай Бог, этот прогноз сбудется, – не ищите виноватых в спецслужбах, в происках оппозиции, в ком-то еще. Виноваты будут те, кто проголосует за этот законопроект»⁹.

Разумеется, ФЗ от 8 мая 2010 г. № 83 – в этом смысле не то же самое, что Закон «О монетизации». Последний привел к социально-

му взрыву немедленно, как только ветеранов стали выбрасывать из автобусов. В данном же случае таких проявлений ожидать не приходится: последствия закона будут проявляться не одновременно, а постепенно, и к немедленному выбросу социального недовольства не приведут; однако накопление потенциала такого недовольства, несомненно, усилят и ускорят.

Вернусь, однако, к собственному выступлению.

«...Политика отечественного правительства по отношению к учреждениям... мне всегда казалась «загадочной». Я даже однажды вспомнил фразу А.К. Толстого:

Тебя я увидел, но тайна

Твои покрывала черты.

Загадки я вижу здесь сразу две.

Первая загадка заключается в следующем: почему нас все время ставят перед дилеммой – либо свобода, либо бюджетные и социальные гарантии?

Действительно, в свое время в Российской Федерации действовал Закон «Об образовании», который предусматривал для образовательных учреждений и то, и другое: гарантии финансирования и вместе с тем гарантии широкого использова-

ния заработанных средств. Однако, в 2006 г. мы... в этом зале приняли при сопротивлении оппозиции, а также Союза ректоров и ведущих профсоюзов Закон «Об автономных учреждениях», который заставил учреждения выбирать: либо расширение свободы, ссуженной перед этим Бюджетным кодексом и Законом «О монетизации», либо сохранение бюджетных и социальных гарантий.

В этом зале проходила дискуссия с уважаемым мною Николаем Ивановичем Булаевым. Он утверждал, что из желающих превратиться в автономные учреждения будет очередь; я же сомневался в этом. По данным, которые я получил в письме из Министерства образования и науки, всего два вуза сейчас являются автономными учреждениями в Российской Федерации¹⁰. Именно поэтому... вносится новый законопроект, который предусматривает вместо добровольности фактически перевод в автономные учреждения на принудительной основе. ...Наши руководители вузов оказались умнее, чем о них думали, и предпочли бюджетные гарантии. Но по сравнению с этим законом Закон «Об автономных учреждениях» просто «отдыхает»!

Жанр публичного парламентского выступления не предусматривает всестороннего анализа хотя бы в силу регламентных ограничений, в том числе искусственно создаваемых. В противном случае автор должен был бы отметить еще, как минимум, две причины малочисленности автономных учреждений в системе высшего образования, помимо нежелания руководителей терять бюджетные гарантии: во-первых, при переходе в АУ ректоры вузов вместо выборов получили бы процедуру назначения, что снижает гарантии успеха их личной деловой карьеры; во-вторых, правительство обставило желаемое им превращение бюджетных учреждений в АУ таким количеством бюрократических «рогатов», что даже желающие вузы преодолевают их с большим трудом. Другими словами, бюрократия внутри правительства затормозила реализацию даже его собственных замыслов.

⁹ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. 12 февраля 2010 г.

¹⁰ Информация заместителя директора Департамента государственной политики в образовании Н.М. Розиной о бюджетных учреждениях, находящихся в ведении субъектов РФ и муниципальных образований, переведенных в автономные учреждения, а также о бюджетных образовательных учреждениях, которые предполагается перевести в автономные учреждения по субъектам РФ (приложение к письму заместителя министра образования и науки Ю.П. Сентюрина от 18.12.2008 № МОН-П-2951).

«Загадка вторая... заключается в следующем: какую политику проводит наше правительство и кто в нем находится? Действительно, если в правительстве... государственники, то должны были укреплять государственный сектор. Однако, во-первых, уровень финансирования государственного сектора составляет в лучшем случае половину от минимальной потребности (говорю на примере образования...), а во-вторых, они многократно пытаются приватизировать прямо или косвенно этот самый государственный сектор. В 1990-х гг. только в моих руках было пять законопроектов на эту тему. Фактически в том же направлении действует Закон «Об автономных учреждениях». И сегодня мы видим законопроект, который рассматривает... частичную приватизацию государственного сектора.

Напротив, если в правительстве либералы, или, как сейчас модно говорить, либерал-консерваторы, то они должны были поддерживать негосударственный сектор в бюджетной сфере. Однако его активно

А на третьей, самой толстой книге... – «Бюрократическая логика. Введение в первый том».

Но только бюрократической логикой тут не отделаешься. Один знакомый и... «продвинутый» ректор открыл мне тайну этого законопроекта. Смысл его, по мнению ректора, заключается в следующем: с одной стороны, вытолкнуть на рынок бюджетные организации, а с другой стороны, для того, чтобы им было на ком зарабатывать, «зачистить» этот рынок от конкурентов в виде негосударственного сектора. Это политика и не либеральная, и не социальная. И вообще не понятно, какая...»¹¹.

Хочу еще раз специально остановиться на главном и, на мой взгляд, фантастическом аргументе, выдвигаемом его разработчиками и защитниками. Его смысл в том, что новая система должна заставить социальные учреждения конкурировать в борьбе за получение государственных заданий и тем самым резко повысить качество предоставляемых «услуг». Выдвигая этот аргумент,

...риски законопроекта многократно перевешивают его потенциальные плюсы, и это не случайность, а элемент самой стратегии социальной политики современного правительства вообще и образовательной политики в особенности...

«душат»... В новом законопроекте содержится положение, которое запрещает совместное учредительство для негосударственных образовательных учреждений. Между прочим, 95%... негосударственных вузов, а это примерно полтора миллиона студентов и работников, имеют несколько учредителей. И в случае принятия закона в предложенной редакции мы, соответственно, получим колоссальные трудности и для негосударственного сектора тоже.

Так кто же у нас в правительстве: либералы или государственники?..

Я, грешный, ссылаясь в свое время на известную историю о том, как один студент пытался купить в магазине учебник логики. Увидел три книги. На одной, сравнительно тонкой, было написано: «Логика. Учебник». На другой, потолще, – «Женская логика. Том первый».

его авторы допускают либо безграмотность, либо преднамеренный обман, причем, скорее – второе.

Во-первых, еще классик социологии М. Вебер около ста лет тому назад показал, что принципы функционирования рыночной системы (бизнеса) и принципы государственного управления (рациональной бюрократии) неизбежно различаются между собой вплоть до прямой противоположности.

Современное же отечественное правительство постоянно пытается создать противоестественный гибрид: рыночную бюрократию или бюрократический рынок. Вспоминая того же М. Вебера, можно смело утверждать, что эта попытка обречена на провал, поскольку создает не современную, производящую, но торгово-ростовщическую модель капитализма.

¹¹ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. 12 февраля 2010 г.

Во-вторых и главное: так называемые новые бюджетные учреждения с расширенными правами будут конкурировать не за симпатии потребителя, а за «любовь» чиновника. Как известно, эта «любовь» практически никогда не бывает бесплатной. Не удивлюсь, что в таких условиях после шумной кампании по борьбе с коррупцией эта коррупция резко вырастет.

Второе чтение законопроекта: победа – в частностях, поражение – в общем

Второе чтение законопроекта «Об АУ, БУ и КУ», согласно думскому Постановлению от 12.02.2010, было намечено на 19 марта, однако состоялось 21 апреля. На пленарном заседании первый зампред Комитета по бюджету и налогам В. Шуба объяснял это стремлением (в том числе, партии «Единая Россия») обеспечить максимально широкое общественное обсуждение данного законопроекта¹². В действительности же намерения профильного комитета и правящей партии отражает именно первоначально намеченная дата, тогда как ее перенос связан отчасти с нараставшими тревогами общественного мнения, а отчасти, если верить неофициальной информации, с опасениями части Администрации Президента РФ по поводу того, не приведет ли закон к росту социальной напряженности. Как помнит читатель, именно об этом предупреждала власть думская оппозиция.

По сообщению того же В. Шубы, ко второму чтению в профильный комитет поступили 366 поправок, из которых были приняты 132, отклонены – 199, а 35 сняты при обсуждении законопроекта в комитете¹³. Обилие поправок говорит, с одной стороны, о слабой проработке законопроекта к первому чтению: не случайно само правительство – автор законопроекта – внесло к нему 112 поправок. С другой стороны, это свидетельствует о важности законопроекта и внимании к нему иных (помимо правительства) субъектов права законодательной ини-

циативы. Стоит отметить, что в Госдуме четвертого и особенно пятого созывов «поправочная активность» парламентариев значительно снизилась, поскольку проходят исключительно поправки, поддержанные правительством и (или) Администрацией Президента.

Пожалуй, наибольших достижений в защите интересов своей отрасли при подготовке законопроекта ко второму чтению добились Минкультуры и соответствующий профильный думский комитет. В закон, в частности, введены две важные позиции:

во-первых, к особо ценному движимому имуществу, приватизация которого возможна только с согласия учредителя, отнесены предметы музейного фонда РФ, документы архивного фонда РФ, национально-го библиотечного фонда;

...при переходе в АУ ректоры вузов вместо выборов получили бы процедуру назначения, что снижает гарантии успеха их личной деловой карьеры...

во-вторых, учредителю бюджетного и автономного учреждения в области культуры вменено в обязанность в полном объеме финансировать расходы на содержание и пополнение государственных музеев, библиотек, архивных фондов, а также сохранение и использование объектов культурного наследия.

Значительно скромнее, но также существенными оказались достижения в области защиты образования. Правда, государственные и муниципальные образовательные учреждения не получили никаких специальных гарантий, однако для негосударственных образовательных учреждений была восстановлена возможность совместного учредительства. Как помнит читатель, на эту позицию в мягкой форме обратил внимание в своем заключении думский Комитет по образованию, в жесткой форме ее отстаивал в первом чтении автор этих строк. В итоге соответствующая поправка была внесена как правительством, так и депутатами различных фракций Госдумы.

В текст законопроекта, принятого во втором чтении, вошли не-

сколько норм, касающихся всех подсистем бюджетной сферы и частично улучшающих содержание документа. Среди них следующие:

- уменьшение субсидий, предоставленных для выполнения государственного или муниципального задания, возможно только при соответствующем уменьшении государственного или муниципального задания. Отчасти защищает БУ от необходимости выполнять задания, не обеспеченные финансированием, однако не мешает властям закрывать эти учреждения путем отказа от предоставления им государственных заданий;

- автономные учреждения, так же как и бюджетные, не вправе отказаться от исполнения государственного или муниципального задания. Это в какой-то мере защищает права граждан, нуждающихся

в бюджетном образовании, медицине или культуре в случае, когда учреждению выгоднее полностью перейти на платные услуги, чем получать деньги из бюджета по заниженным нормативам;

- первоначальные нормативы затрат по оказанию федеральными бюджетными учреждениями так называемых услуг будут определяться, исходя из базы 2010 г. Как, видимо, не забыл читатель в образовании это финансирование составляет половину от необходимого, а в медицине и культуре и того меньше;

- на БУ и АУ распространена норма, прежде применявшаяся только для унитарных предприятий, согласно которой инвестиции в эти учреждения влекут за собой увеличение стоимости основных средств этих учреждений. С одной стороны, совершенно не ясно, почему это очевидное положение не применялось прежде, а с другой – лишним раз подтверждает отмеченное рядом профильных комитетов сближение некоммерческих учреждений и коммерческих организаций в форме унитарных предприятий; и т.д.¹⁴.

¹² Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. 21 апреля 2010 г.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

Но, пожалуй, главная новация – отсрочка вступления закона в силу. Если, согласно тексту первого чтения, срок вступления в действие закона устанавливался с момента

выходит далеко за рамки обычных законодательных актов, которые десятками штампует отечественный парламент. По существу, речь идет о мини-революции (или контр-

...Государство в очередной раз пытается отказаться от собственных социальных обязательств, перекладывая их на плечи (точнее, на карманы) граждан...

его официального опубликования, а переходный период заканчивался 1 января 2011 г., то, согласно тексту второго чтения, закон вступает в силу с 1 января 2011 г., а переходный период продлен до 1 июля 2012 г. В зависимости от оптимистической или пессимистической установки это можно рассматривать либо как некоторую победу гражданского общества, либо как способ его успокоения, либо как дань политической конъюнктуре (переходный период предложено закончить сразу после президентских выборов, дабы их не осложнять).

Разумеется, большинство отклоненных поправок составили предложения депутатов оппозиционных фракций. При этом стоит заметить, что даже с юридико-технической точки зрения законопроект трудно поддавался концептуальному исправлению посредством внесения поправок. Тем не менее, при его рассмотрении во втором чтении с такими поправками выступали, в частности, депутаты О. Дмитриева, В. Шудегов и автор этих строк. Смысл поправок, подготовленных мною и поддержанных депутатами И. Мельниковым, Т. Плетневой, Н. Останиной, состоял в том, чтобы:

либо вернуть бюджетным учреждениям отнятые у них гарантии финансирования, сохраняя экономическую свободу;

либо вывести из-под действия закона отдельные группы бюджетных учреждений.

Общественно-политическая борьба вокруг закона: мифы о «мифах»

Подчеркну еще раз: значение законопроекта «Об АУ, БУ и КУ»

революции – в зависимости от идеологических установок) в социальном законодательстве вообще и в образовательном в частности. Государство в очередной раз пытается отказаться от собственных социальных обязательств, перекладывая их на плечи (точнее, на карманы) граждан. Тем поразительнее почти полное отсутствие реакции на законопроект со стороны региональных властей и явно запоздалая реакция со стороны гражданского общества.

Так, согласно заявлению первого заместителя председателя Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы В. Шубы, помимо 13 положительных заключений комитетов-соисполнителей, на законопроект было получено 58 отзывов из субъектов Российской Федерации, причем все, за исключением Ульяновской области, поддержали законопроект¹⁵. Впрочем, политический мазохизм отечественных региональных властей давно не удивляет: в большинстве своем они регулярно направляют в Думу депутатов от «партии власти», которые столь же регулярно голосуют за законы, ущемляющие региональные интересы и столь же регулярно жалуются на несовершенство в этой части федерального законодательства.

Сложнее обстоит дело с реакцией на законопроект (а затем – закон) гражданского общества, которая оказалась, во-первых, замедленной, во-вторых, сравнительно слабой, а, в-третьих, недостаточно скоординированной.

Насколько можно судить, до первого чтения законопроекта сколько-нибудь значимые общественные объединения, за исключением общественного движения «Образование – для всех», не высказывали по этому поводу четкой позиции, а

¹⁵ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. 12 февраля 2010 г.

тем более не предпринимали практических действий. После первого чтения появились предложения влиятельных организаций, включая ФНПР, ЦК профсоюза работников образования и науки, Российский союз ректоров, выраженные, однако, не в форме решительного протеста, а в форме предложений по доработке законопроекта.

Лишь на рубеже марта – апреля 2010 г. сначала в Интернете, а затем в электронных и печатных СМИ стала разворачиваться активная кампания агитации против законопроекта, которая особенно усилилась после его подписания президентом.

Так, открытые обращения к президенту и иные аналогичные документы были обнародованы, в частности:

- Международной ассоциацией трудящихся (Российская секция), Межрегиональным объединением профсоюзов РФ, Сибирской конфедерацией труда;
- Межрегиональным общественным движением «Народный собор»;
- клубом профессоров Алтая и Алтайского философского общества;
- работниками бюджетной сферы Шадринска;

• членами гражданского литературного форума;

• Общественным движением «Московские родители»;

• инициативной группой педагогов России¹⁶;

• группой пермских гражданских организаций¹⁷.

Несколько организаций даже объявили о создании Всероссийского родительского чрезвычайного комитета.

15 мая, в Международный день семьи, акции протеста против закона «Об АУ, БУ и КУ» прошли более чем в 20 городах, включая Москву, Санкт-Петербург, Новосибирск, Барнаул, Саратов, Томск, Владивосток, Хабаровск, Иркутск, Пермь, Екатеринбург, Тюмень, Ульяновск, Киров, Воронеж, Тамбов, Архангельск, Самару и др.

Несмотря на обилие акций и широту географии, нельзя не отметить: ни одна из них не стала понастоящему крупной. И не случайно: как уже упоминалось, ни один из крупнейших всероссийских профсоюзов, ни одна из крупных политических партий общероссийских акций по этому поводу не объявляли.

Подобная ситуация связана с причинами юридического, психо-

логического и политического характера.

С юридической точки зрения, законопроект представляет собой крайне сложный и большой по объему текст, малоприспособленный для понимания рядового гражданина и даже многих общественных активистов. Это, естественно, затрудняет выработку активного отношения к его концептуальным идеям.

С психологической точки зрения, как уже упоминалось, угрозы, которые содержит проект закона, относятся к числу, так сказать, отсроченных. Закон вступает в силу с 1 января 2011 г.; переходный период продлен до 1 июля 2012 г.; последствия же, скорее всего, скажутся еще позднее. Однако это никак не отменяет их потенциально катастрофического характера.

С точки зрения политической, реакция на законопроект представляет собой следствие целого комплекса факторов. Среди них:

• нарастающее в стране ограничение политической свободы вообще и свободы информации в частности. Не случайно информация о законопроекте, даже после принятия его в первом чтении, оказалась малодоступной даже для многих руководителей высших учебных заведений и профсоюзных организаций;

• усиленное встраивание официальных общественных объединений в разного рода «вертикали» и усиливающееся давление на их руководителей. По этой причине растет число общественных лидеров, которые, как сказали бы прежде, имеют собственное мнение, но с ним не согласны;

• продолжающийся около 10 лет спад политической активности населения, преобладание настроений апатии и аполитичности.

Тем не менее мои заявления в Госдуме о том, что законопроект вызовет социальное напряжение в стране и даже в определенном смысле может считаться экстремистским, не были следствием полемического запала. Принятие и реализация закона «Об АУ, БУ и КУ» явно увеличит общее недовольство граждан своим социальным положением, а значит, и недовольство властями. При отсутствии



¹⁶ <http://www.eduhelp.ru/page/otkrytoe-pismo-k-zhiteljam-nashej-bolshoj-strany>.

¹⁷ <http://www.regnum.ru/news/1181803.html>.

официальных каналов выражения такого недовольства с достаточной вероятностью можно предсказать его стихийные проявления, не укладывающиеся в действующее законодательство. Симптомом того, что такое недовольство существует, может служить, например, известный митинг в Калининграде 30 января 2010 г.

Краткие выводы

Подводя итоги, сформулируем еще раз в обобщенном виде ожидаемые последствия принятия ФЗ от 8 мая 2010 г. № 83.

1. Как признают многие руководители профильных думских комитетов – представители правящей партии – закон фактически превращает бюджетные учреждения из некоммерческих организаций в коммерческие. Иначе говоря, в настоящее время главной задачей таких учреждений является предоставление людям социальных благ, а после вступления закона в силу главным станет зарабатывание денег. Понятно, что в результате такого превращения качество т.н. услуг в образовании, медицине и культуре еще более упадет.

2. Бюджетные учреждения, вынужденные любыми путями зарабатывать деньги, будут делать это прежде всего за счет карманов граждан. Другими словами, закон приведет к вытеснению бюджетного образования, медицины и культуры платными услугами. Между тем, с точки зрения такого вытеснения, Россия и в настоящее время «догнала и перегнала» большинство развитых стран.

3. Поскольку новый закон предполагает финансирование учреждений путем предоставления им государственных заданий, поскольку именно государственные чиновники будут определять, кому давать такие задания и в каком объеме, а кого их лишит, кому разрешить распродавать имущество и какое именно, есть все основания ожидать, что закон приведет к росту коррупции в стране. Технологичность решения подобных вопросов чиновниками хорошо известна: «распил» плюс «откат».

4. Так называемые государственные задания, которые вводятся новым законом, представляют собой прекрасное средство для «ре-структуризации» бюджетных учреж-

дений: выдал задание – учреждение живет, не выдал – закрылось. Следовательно, есть все основания ожидать массового закрытия школ, больниц, учреждений культуры, причем не только на селе, но и в городе, где подобное закрытие обычно стимулируется желанием «расчистить» земельный участок для строительства элитного жилья и новых офисов. Какое количество учреждений из общего числа более 350 тыс. будет ликвидировано, точно сказать невозможно. Однако очевидно, что процесс этот ускорится.

5. Ликвидация учреждений приведет, естественно, к значительной безработице среди интеллигенции и работников бюджетной сферы вообще. Кстати, зарплата многих из них сравнима с пособием по безработице. Поэтому Минфин выиграет мало, а страна потеряет многое.

6. Вследствие всех перечисленных причин закон приведет к росту социального напряжения в обществе. Поскольку действие закона проявится не сразу, это напряжение вряд ли проявится взрывным образом, как это было после принятия Закона «О монетизации», но скорее будет накапливаться постепенно, создавая потенциальные и трудно прогнозируемые угрозы.

7. Есть все основания полагать, что новый закон приведет к дальнейшему ухудшению показателей России в международных рейтингах развития человеческого потенциала. А это ставит под сомнение любые программы модернизации страны.

Убежден: остановить введение в действие закона, а, возможно, и добиться его отмены могут только солидарные массовые действия в рамках законодательства, например объявление всеми профсоюзами работников бюджетной сферы и всеми крупнейшими общественными организациями, так или иначе связанными с защитой прав человека, общероссийской акции протеста. Однако в настоящее время в силу перечисленных выше причин такой сценарий представляется проблематичным. Остается вспомнить обращение поэта Н. Некрасова к русскому народу:

Ты проснешься ль, исполненный сил?

Иль, судеб повинувшись закону,

Все, что мог, ты уже совершил? **РБ**