

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

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 внесён 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 – казённые учреждения.

Очнувшись после старого нового года, российское общество далеко не сразу распознало новую угрозу и её 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 молодёжных 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.

1. Законопроект на весах аргументации

Представление о содержании законопроекта и аргументах его сторонников и противников даёт 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 может 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 идёт вовсе не о совершенствовании правового положения учреждений, но о законодательном акте финансового характера, который предполагает меры жёсткой 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 – казённого учреждения;

главное – значительное расширение финансово-экономических рамок деятельности бюджетных учреждений и одновременно – ещё более значительное ограничение финансовых гарантий этой деятельности.

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

		Статус, подведомственность	учредитель	Учредитель	Учредительный договор	Внебюджетный доход поступает	ФЗ-94 (о госзаказе)
1.	Автономные	государственное (федеральное или субъекта РФ) или	один	РФ, субъект РФ, или муниципальное образование	нет	На счета учреждения	не распространяется

		муниципальное					
2.	Бюджетные	государственное (федеральное или субъекта РФ) или муниципальное	один	РФ, субъект РФ, или муниципальное образование	нет	На казначейские счета учреждения	распространяет
3.	Казначейские	государственное (федеральное или субъекта РФ) или муниципальное	один	РФ, субъект РФ, или муниципальное образование	нет	В бюджет	распространяет
4.	Негосударственные	Частное (физических и/или юридических лиц), учреждения общественных и/или религиозных организаций (объединений)	один или несколько	юр и/или физические лица, организации, объединения, религиозные организации	Вправе иметь	В соответствии с уставом	Не распространяет

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 расчётов 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 чём речь пойдет ниже.

Выгоды с риском

Едва ли не единственный, однако весьма значительный шаг вперёд, предусматриваемый законопроектом о АУ, БУ и КУ, – значительное расширение самостоятельности бюджетных учреждений, включая возможности 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 доведёнными 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

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»

заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в просторечии – закон о госпоставках)³.

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. Цитирую заключение комитета: «учреждение по своей правовой природе является некоммерческой организацией, которая создается собственником для осуществления управленческих, социальных, культурных или иных функций некоммерческого характера. Это, в свою очередь, предполагает, что собственник, учредивший такого рода организацию, для достижения поставленных при создании целей должен содержать ее полностью или хотя бы частично финансировать ее деятельность. В противном случае, если, создавая ту или иную организацию, учредитель основной целью ее деятельности планирует установление не осуществление каких-либо функций некоммерческого характера, а извлечение прибыли, ему следует избрать для такого юридического лица одну из организационно-правовых форм коммерческих организаций...»

По существу, закрепление в законе предлагаемого типа бюджетного учреждения размывает саму конструкцию учреждения, поскольку по объему предоставляемой ему правоспособности оно представляет собой фактически разновидность коммерческой организации. Лучше всего такой идее отвечает конструкция унитарного предприятия⁴.

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

³ Приведу фрагмент дискуссии между министром финансов А. Кудриным и руководителем Счетной палаты С. Степашиным при обсуждении бюджета на 2010 г., дающий представление о реальной роли ФЗ № 94:

Степашин С.В. <...> хотел бы ещё раз обратить внимание депутатов и правительства, Алексей Леонидович, на необходимость скорейшего внесения изменений в пресловутый 94-ФЗ. Он достал, извините за выражение, уже всех, этот закон. Два года мы об этом говорим — толку никакого! Если до конца этого года мы не примем в него поправки, все эти вороватые фирмы, которые выигрывают неизвестно как конкурсы, так и будут мешать нашей экономике.

Кудрин А.Л. <...> Я скажу о результатах действия 94-го закона: за год экономия по тендерам по сравнению с первоначально определёнными расчётными цифрами составила по федеральному бюджету около 180 миллиардов рублей, если взять субъекты Российской Федерации, за год — около 400 миллиардов рублей. То есть в результате тендеров, проведённых в соответствии с 94-м законом, цены при закупке товаров, предоставлении услуг, которые осуществляются в государственных нуждах, существенно уменьшены. Тем не менее, по этому закону есть замечания, потому что ещё остаются лазейки для манипулирования в ходе тендеров.

Степашин С.В. <...> Алексей Леонидович, никто не говорит о том, что плохо, когда мы экономим за счёт проведения конкурсов по закону № 94-ФЗ. Вы назвали сумму 100 миллиардов. Я вам другую цифру назову: в результате затянутых конкурсных процедур, разной ответственности тех, кто проводит конкурсы, и тех, кто их выигрывает, а потом вынужден судиться месяцами, мы только в этом году не освоили порядка 1 триллиона рублей — вот и вся разница.

Кудрин А.Л. Справка. У нас бюджет — около 9,5 триллиона, точнее 9,7, и если вычесть всю зарплату, пенсии, социальные пособия, соответствующие выплаты, которые идут вне госзакупок, то в федеральном бюджете на государственные закупки останется примерно 2,5 триллиона, если вместе с субъектами Российской Федерации — то примерно 4 триллиона.

Сергей Вадимович сказал, что у нас есть 1 триллион в связи с непроведёнными тендерами. ...это затянутые тендеры... Но в результате все средства, включая те, которые выделены на затянутые тендеры, будут проведены... В этом смысле у нас в федеральном бюджете не планируются неосвоенные средства ни по социальным статьям, ни по части государственных закупок».

Это заявление, с одной стороны, комично, а с другой – недостоверно. Разумеется, было бы абсурдным планировать в бюджете неосвоенные средства, но нельзя исключить и того, что бюрократические сложности ФЗ № 94 прямо связаны с нежеланием Минфина отдавать деньги экономике и людям.

⁴ Заключение Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству 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»

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 счёт 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 социальной политике. Не раз жёстко заявлял: сводить образовательные отношения к отношениям обслуживания могут лишь те, кто не отличает романтическую любовь от секса за деньги. Однако это тема для отдельного разговора. В более мягкой форме та же мысль высказана в заключении на законопроект комитета по культуре: «Следует проанализировать и дать оценку социально-культурным последствиям изменения статуса учреждений культуры, так как выполняемые ими задачи не сводятся только к оказанию услуг, а направлены, прежде всего, на реализацию государственных функций по сохранению культурного наследия и созданию культурных ценностей. Поэтому оптимальность в их деятельности должна оцениваться иными параметрами, чем изменение расходной базы бюджета»⁵.

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

Возможна и более примитивная ситуация, описанная депутатом О. Дмитриевой. Цитирую по стенограмме пленарного заседания Государственной Думы от 12 февраля 2010 г.: «...приведу пример по Санкт-Петербургу даже без учёта этого законопроекта. У нас есть больница блокадников. Это бывшая больница обкома партии, отданная блокадникам, расположена в прекраснейшем месте — около Смольного, имеет хороший... коечный фонд и большую потребность, большой спрос среди блокадников. Её разными путями хотят выдать с этого места, потому что место очень хорошее — большой кусок земли с садом в центре Санкт-Петербурга. Сейчас что делают? Сокращают задание – они не имеют планового задания на лечение больных. Коечный фонд есть, врачи есть, больные есть — задания нет. Дальше финансовые проблемы у больницы — финансовые нарушения и так далее. Ещё этого закона нет, а уже пытаются всё привлекательное, всё, что имеет ценность, ... объявить ненужным через варьирование планового задания».

Как показывает этот пример, подобные процессы происходили и до принятия закона. Однако с его вступлением в силу их масштаб и скорость изменятся качественно и явно не в лучшую сторону.

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 регулирования⁶.

⁵ Заключение Комитета по культуре 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»

⁶ Большой юридический словарь. <http://law-enc.net/word>

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 государствам⁷.

Смысл подобных определений вполне прозрачен: субсидия – это доленое, частичное, дополнительное финансирование, т.е. некая сумма средств, которыми государство дополняет то, что удастся заработать самому юридическому или физическому.

Другими словами, до вступления закона в силу учредитель в лице государственных или муниципальных органов выступал как основной источник финансирования деятельности учреждений, а т.н. внебюджетка – как дополнительный. Закон меняет это соотношение на прямо противоположное.

В-четвёртых, одновременно несколько думских комитетов указали на риск несоответствия между госзаданием и обеспечивающей его субсидией. Процитируем, например, заключение Комитета Государственной Думы по собственности.

«В соответствии с законопроектом бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения бюджетного задания независимо от достаточности предоставляемых на его реализацию субсидий. Таким образом, предполагается, что выполнение бюджетного задания может финансироваться также за счет внебюджетных источников, априори не являющихся гарантированными. В этой связи существует риск недофинансирования государственных учреждений со стороны их учредителей – в первую очередь, это касается дотационных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В целях недопущения возникновения подобных ситуаций, по мнению Комитета по собственности, Бюджетный кодекс Российской Федерации целесообразно дополнить правовыми нормами, исключающими возникновение ситуаций несоответствия бюджетных субсидий параметрам бюджетного задания»⁸.

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 придётся за свой счёт оплачивать госзадание, но прежде всего – для граждан страны.

Те же тревоги явно разделяет думский комитет по охране здоровья. Цитирую его заключение: «Комитет отмечает возможность возникновения рисков недофинансирования муниципальных учреждений здравоохранения в сельской местности, малых и средних городах, а также кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансеров, инфекционных больниц, психоневрологических больниц и диспансеров, психиатрических больниц и других специализированных медицинских учреждений»⁹.

В-пятых, так называемые новые бюджетные учреждения с расширенными правами не будут иметь столь важной финансовой гарантии, как субсидиарная ответственность учредителя. В своё 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.

⁷ Экономический словарь. <http://www.vedomosti.ru/glossary>

⁸ Заключение Комитета по собственности 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»

⁹ Заключение Комитета по охране здоровья 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»

«Необходимо отметить, что отказ от субсидиарной ответственности по обязательствам бюджетных учреждений создает потенциальную опасность для неконтролируемого роста задолженности бюджетных учреждений»¹⁰.

«Отказ от субсидиарной ответственности государства и муниципального образования по обязательствам бюджетных учреждений может вызвать неконтролируемый рост задолженности бюджетных учреждений и финансовые потери их контрагентов, что повлечет за собой отказ последних заключать с учреждениями договора поставки продукции, оказания услуг и т.д.»¹¹.

Давая эти заключения, оба комитета не решились продолжить прогноз и объяснить, к чему в конце концов способен привести ожидаемый неконтролируемый рост задолженности бюджетных организаций. Между тем, именно здесь и появляется перспектива банкротства, о которой в свое время предупреждали профсоюзы.

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. Цитирую их выступления:

Нестеренко Т.Г.: «У бюджетного учреждения никаких стимулов экономить, как это делают в бизнесе... фактически приватизированным высшим менеджментом этих учреждений»¹².

Дмитриева О.Г.: «Уже сказано было, что законопроектом предполагается разделение бюджетных учреждений на бюджетные учреждения и казенные. При этом бюджетными учреждениями в традиционном смысле этого слова остаются только казенные учреждения. Бюджетное учреждение — это уже никакое не бюджетное учреждение, оно полностью исключается... из Бюджетного кодекса. <...>

Дальше. Полностью размывается статус бюджетного учреждения, учреждения как такового. Потому что, каковы характеристики учреждения по ГК? Учреждение полностью или частично финансируется собственником — эта норма исключена; собственник несет субсидиарную ответственность — эта норма исключена; не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться собственностью. Всё! Этих трёх основных признаков учреждения нет у бюджетного учреждения — значит, это уже не учреждение.

И в этом законе очень смешно выглядит статья 298 Гражданского кодекса, ... — поскольку вскрывает всю суть предлагаемых изменений. Там написано: частное учреждение, то есть созданное частным собственником, не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закреплённым за ним собственником имущества. То есть частный собственник, когда даёт собственность учреждению, не разрешает ему распоряжаться без его согласия, а бюджетное учреждение может это делать. То есть государство — это такой собственник, который разрешает делать со своим имуществом то, что никакой другой собственник никогда не разрешит! <...>

Теперь. Кто собственник имущества, которое приобретено за счёт доходов от приносящей доход деятельности? Кто собственник — руководитель предприятия, трудовой коллектив?

¹⁰ Заключение Комитета по строительству и земельным отношениям 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»

¹¹ Заключение Комитета по собственности 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»

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

Далее. Доход от использования имущества, находящегося в государственной собственности, для бюджетных учреждений не является доходом бюджета. А чьим доходом это является? Чьим — опять же трудового коллектива, руководителя предприятия? <...>

Между традиционным бюджетным учреждением и государством есть Бюджетный кодекс и смета, деньги предоставляются по смете. Если это юридическое лицо даже государственное, там есть договор или контракт. Чем у нас регулируются взаимоотношения? Субсидией. А что такое субсидия?.. В традиционном понимании, в старой редакции Бюджетного кодекса субсидия — это безвозвратное предоставление средств в случаях целевого долевого финансирования... То есть тут ни контракта, ни сметы... Не соглашусь с Татьяной Геннадьевной в том, что этот законопроект ликвидирует ту проблему, которая существует, — частичная приватизация высшим менеджментом имущества бюджетных учреждений... Она только усиливается..., поскольку полное выпадение из законодательного пространства»¹³.

Соглашаясь с О. Дмитриевой, позволю себе напомнить читателю, что история повторяется. В первой половине 1990-х гг. оглушённым 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 своё распоряжение весь доход. При этом в олигархов чаще всего превращались либо бывшие менеджеры, либо приближённые к власти сомнительные дельцы и откровенные мошенники. Очевидно: в настоящее время стране предлагается все тот же метод борьбы с незаконной приватизации — её 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 их (серых зон), бороться с коррупцией и наводить порядок. Надеюсь, что этот законопроект, который будет мной подписан, будет этому способствовать»¹⁴.

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 создаёт явно коррупциогенную ситуацию. На это также обратила внимание депутат О. Дмитриева: «Далее. По поводу того, что бюджетное учреждение становится закрытым в части контроля. Но ведь данный законопроект ещё усиливает эту закрытость... Вот статья, которая определяет принципы единства бюджетной системы. Один из принципов единой бюджетной классификации — отчётность. В данной поправке зачёркивается слово «бюджетные» (учреждения), добавляется «казённые». Всё, значит, дальше ни бюджетная классификация, ни традиционные бюджетный учёт и отчётность 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 коррупционноёмкая, наименее взяточнёмкая — это бюджетная смета. Да, там есть нарушения, но всё равно степень эффективности гораздо выше у бюджетной сметы»¹⁵.

3. Проблемы, которые способен создать законопроект негосударственному сектору образования, хотя и в предельно обтекаемой форме, отмечены в заключении профильного думского комитета: «Определённые опасения у образовательного сообщества вызывает исключение из текста пункта 1 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об образовании»

¹³ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 12 февраля 2010 г.

¹⁴ ИТАР ТАСС. Москва. – 6 мая 2010 г.

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

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»¹⁶. Впрочем, подробнее об этом речь пойдёт ниже.

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

2. «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. Причём, поскольку массовое осознание его последствий к тому времени ещё не наступило, было принято решение максимально заострить и политизировать это выступление с тем, чтобы привлечь максимальное внимание к законопроекту со стороны 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»¹⁷. – В полемическом запале автор допустил ошибку: упомянутое выше положение 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 положение: «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»¹⁸. – Разумеется, ФЗ от 8 мая 2010 г. № 83 – в этом смысле не то же самое, что закон «о монетизации». Последний привёл к социальному взрыву немедленно, как только ветеранов стали выбрасывать из автобусов. В данном же случае таких проявлений ожидать не приходится: последствия закона будут проявляться не одномоментно, но постепенно, и к немедленному выбросу социального недовольства не приведут; однако накопление потенциала такого недовольства, несомненно, усилят и ускорят.

¹⁶ 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»

¹⁷ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 12 февраля 2010 г.

¹⁸ Там же

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 своё 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 использования 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 имею в письме из Министерства образования и науки, два вуза сейчас являются автономными учреждениями в Российской Федерации¹⁹. 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 ещё, 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 «рогаatok», что даже желающие вузы преодолевают их с большим трудом. Другими словами, бюрократия внутри правительства затормозила реализацию даже его собственных замыслов.

«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, многократно пытается 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 «душат»... В новом законопроекте содержится положение, которое запрещает совместное учредительство для негосударственных образовательных учреждений. Между прочим, 95%... негосударственных вузов имеют несколько учредителей, а это примерно полтора миллиона

¹⁹ Информация заместителя директора Департамента государственной политики в образовании Н.М. Розиной о бюджетных учреждениях, находящихся в ведении субъектов РФ и муниципальных образований, переведённых 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. Сентюринина от 18.12.2008 № МОН-П-2951)

студентов и работников. 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 своё 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». 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...»²⁰.

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

Во-первых, ещё 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 создаёт не современную, производящую, но торгово-ростовщическую модель капитализма.

Во-вторых, и главное: так называемые новые бюджетные учреждения с расширенными правами будут конкурировать не за симпатии потребителя, но 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.

3. Крушение Рособразования: идешь за чужими головами – рискуешь своей

Остановимся теперь специально на одном сюжете, который возник в ходе обсуждения законопроекта, и представим фрагменты полемики по этому поводу автора этих строк с руководителем ликвидированного вскоре федерального Агентства Рособразование Н. Булаевым.

Смолин О.Н. «... Законопроект еще не вступил в силу, а уже начал наносить вред. Под него уже формируются... разного рода проекты. В частности, не далее как сегодня, мы вместе с депутатом Мельниковым на брифинге озвучили проект, который обсуждается в Министерстве образования и науки, о ликвидации 113 вузов... из 344 путем присоединения одних вузов к другим»²¹...

Никто никогда никому не доказал, что крупный вуз непременно более эффективен, чем небольшой. Напротив, элитные вузы – это всегда небольшие вузы...

Приведу некоторые примеры из этого замечательного документа. Скажем,... в Сибирском округе предполагается центром педагогического образования сделать Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет. Или в Ульяновске – соединить педагогический и классический университеты, а центром педагогического образования сделать технический университет...»²².

²⁰ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 12 февраля 2010 г.

²¹ Речь идёт о вузах, подведомственных в тот момент Рособразованию

²² Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 12 февраля 2010 г.

Более чем странно представляются мне и следующие предложения по реорганизации, содержащиеся в проекте списка, полученном мною неофициальным путем:

- присоединение более чем успешного лидера российского электронного обучения Московского экономико-статистического университета с 146440 студентов к Всероссийскому заочному финансово-экономическому институту с 61800 студентов. В данном случае крупнейший в России государственный вуз предполагалось присоединить к меньшему по численности, хотя тоже крупному; университет – к институту; учебное заведение с большим очным отделением к заочному учебному заведению;

- присоединение Санкт-Петербургской государственной художественно-промышленной академии им. А.Л. Штиглица, в которой обучаются 1500 студентов-заочников, к Высшей школе народных искусств, ориентированной на организацию творческого учебного процесса малого числа студентов (400 человек);

- присоединение Российского государственного педагогического университета им.А.И. Герцена, являющегося центром педагогического образования (22700 студентов), к Государственной полярной академии (1580 студентов). В данном случае более всего обращает на себя внимание даже не различие статусов высших учебных заведений, но полнейшее несовпадение их профилей.

С учётом всего сказанного заключительная часть моего выступления оказалась достаточно жёсткой:

«Напоминаю, что когда в Красноярске первоначально принудительно пытались создать федеральный университет, то шесть тысяч студентов вышли на улицы для участия в акции протеста, и тогда дело пошло по-другому. И в Пензе аналогичная социальная напряженность уже существует.

... На мой взгляд, этот законопроект вынуждает население Российской Федерации к проявлениям экстремизма, а следовательно, и сам должен быть охарактеризован как экстремистский.

Призываю вас не голосовать за этот законопроект. ... Причем депутатов всех фракций, и правящей фракции – прежде всего»²³.

Естественно, председательствовавший на заседании О. Морозов предоставил слово для опровержения Н.И. Булаеву – в то время руководителю Рособразования. Цитирую фрагменты его выступления:

«Напомню, что за последние годы ни одно федеральное образовательное учреждение не было закрыто, и я надеюсь, что этого не произойдёт и далее. При этом нельзя не видеть, что число выпускников одиннадцатых классов у нас падает, и минимальное количество, которого мы достигнем, это семьсот с небольшим тысяч человек. Приём только в образовательные учреждения Федерального агентства по образованию в этом году более девятист тысяч, плюс двести тринадцать тысяч в высшие учебные заведения негосударственного сектора. Как мы ни рвали это одеяло, у нас тридцать государственных вузов в этом году контрольные задания не выполнили. И задача наша состоит в том, чтобы сохранить имущественный и кадровый потенциал системы образования. Очень важная, на мой взгляд, задача... И всё, что сегодня происходит в рамках министерства и агентства, направлено на одно – сохранить имущественный и кадровый потенциал, не выпустить из системы образования... Информацию относительно того, что мы создаём в Новосибирске на архитектурно-строительной базе педагогический центр, я воспринимаю как шутку, анекдот. Олег Николаевич, я не знаю, какими списками располагаете Вы и кто их автор, у нас таких идей нет и не было, и сумасшедших в агентстве мы стараемся не держать»²⁴.

После того, как по моей просьбе Н. Булаеву был передан список намеченных к ликвидации вузов, дискуссия получила продолжение в кулуарах Государственной Думы. Цитирую по памяти:

Булаев Н.И.

²³ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 12 февраля 2010 г.

²⁴ Там же

– Олег Николаевич, список не точный.

Смолин О.Н.

– Какие проблемы, Николай Иванович, дайте точный.

Булаев Н.И.

– Приходи, поговорим.

Смолин О.Н.

– С удовольствием.

Булаев Н.И.

– Мы стремимся сохранить имущество в системе образования, тогда как Росимущество пытается изымать земельные участки и корпуса, которые, по его мнению, используются не по назначению. В целях сохранения имущества у нас создана специальная рабочая группа по реструктуризации. Приглашаю принять в ней участие.

Смолин О.Н.

– Готов. Когда начало работы?

Обещанная встреча участников диалога и заседание рабочей группы состоялись 26 февраля 2010 г. в Рособразовании. Кстати, его руководитель признал, что представленный журналистам депутатами И. Мельниковым и О. Смолиным список вузов, предназначенных к ликвидации путём слияния, действительно представляет собой одну из ранних версий проекта реструктуризации, а вовсе не выдумку или провокацию.

Среди прочего, на заседании рабочей группы была представлена следующая информация, мотивирующая необходимость такой реструктуризации:

- начиная с 2005 г. в стране наблюдается отрицательная динамика числа выпускников полной общеобразовательной школы: 2005 г. – 1891000, 2007 г. – 1122000, 2009 г. – 835600, 2010 г. (прогноз) – 738600;

- начиная с 2008 г., происходит сокращение числа студентов-первокурсников: 2007 г. – 1681633, 2008 г. – 1641671, 2009 г. – 1498100²⁵.

В свою очередь, членам комиссии было предложено сформулировать возможные принципы и подходы к реструктуризации вузовской системы в условиях демографической «ямы». Вот текст моих предложений, которые, убеждён, не утратили актуальности.

В рабочую группу по реструктуризации вузов, подведомственных Рособразованию Предложения О.Н. Смолина

1. В целях облегчения отбора вузов, подлежащих (не подлежащих) реструктуризации, предлагаю воспользоваться известным принципом доказательства «от противного» и ответить на не менее известный вопрос: «чего не делать». В частности, предлагаю исключить из процесса реструктуризации следующие категории вузов:

- с приведённым контингентом не менее 5 тыс. студентов;
- не испытывающие в настоящее время и по прогнозу на ближайшую перспективу проблем с набором студентов;
- в отношении которых не существует угрозы изъятия имущества;
- ориентированные на работу с категориями населения, нуждающимися в специальных мерах государственной поддержки (инвалиды и другие лица с ограниченными возможностями здоровья, студенты из малочисленных этносов, включая малочисленные народы Севера, и др.);
- небольшие элитные вузы, дающие высококачественное образование, прежде всего, в области естественно-математических и инженерных наук.

2. Учитывая тот факт, что в России (в отличие, например, от США) человек много более привязан к жилью, чем к работе, и по этой причине не может свободно перемещаться по стране, педагогические центры необходимо создавать практически в каждом субъекте РФ – в другие регионы выпускники не поедут. При этом в регионах, где действуют педагогические

²⁵ По материалам презентации занимавшего в тот период должность начальника управления учреждений образования Федерального агентства Рособразование П.Ф. Анисимова «О развитии сети учебных заведений профессионального образования Рособразования»

университеты, педагогические академии и сильные педагогические институты, наиболее целесообразной является интеграция в той или иной форме (в том числе, возможно, с сохранением юридического лица) в их структуры педагогических колледжей и институтов повышения квалификации работников образования.

3. Принудительная реструктуризация вузов способна нанести вред и вызвать рост социального напряжения в стране, вплоть до студенческих волнений. Поэтому решения о реструктуризации должны приниматься на добровольной основе, с участием коллективов вузов и с использованием, главным образом, метода убеждения.

Соблюдение перечисленных выше положений позволит осуществить реструктуризацию с наименьшими потерями и сохранит кадровый потенциал и имущество в системе образования.

Подтверждение того, что эти предложения получены в Рособразовании, я получил утром 5 марта 2010 г. А вечером узнал, что в Минюсте зарегистрирован Указ Президента РФ от 4 марта 2010 г. № 271 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации», предусматривающий расформирование Рособразования и его воссоединение с Минобрнауки.

В администрации президента и парламентских кругах ходят упорные слухи о том, что одним из мотивов принятия такого решения стала угроза социальной напряженности, связанная с попыткой массовой реструктуризации вузов. Как сказал мне один из крупных вузовских руководителей, кто идёт за чужими головами, должен быть готов потерять свою. После ликвидации Рособразования намеченная им массовая ликвидация вузов путём их слияния отодвинута, однако демографическая ситуация, видимо, не позволит полностью отказаться от каких-то структурных преобразований в этой области. На это явно нацелен проект федерального (интегрированного) закона «Об образовании», глава 15 которого специально посвящена профессиональному образованию.

Законопроект, в частности, предусматривает отказ от существующей классификации видов высших учебных заведений (институт, академия, университет) и вводит новую классификацию (колледж (где будут готовить исключительно бакалавров), институт, университет). При этом практически все действующие академии, большая часть институтов и значительная часть университетов вынуждены будут согласиться либо с понижением статуса, либо согласиться на добровольно-принудительное присоединение к крупным вузам во имя того, чтобы этот статус сохранить хотя бы в виде структурных подразделений университетов. Поскольку в данном случае есть хотя бы видимость выбора, разработчики законопроекта, по-видимому, рассчитывают уменьшить потенциальную социальную напряженность. И не без некоторых оснований.

4. 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 оно 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 законопроекта²⁶. 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 по поводу того, не приведет ли закон к росту социальной напряженности. Как помнит читатель, именно об этом предупреждала власть думская оппозиция.

Как сообщил тот же В. Шуба, ко второму чтению в профильный комитет поступило 366 поправок, из которых было принято 132, отклонено – 199, а 35 сняты при обсуждении законопроекта в комитете²⁷. 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

²⁶ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 21 апреля 2010 г.

²⁷ Там же

внимании к нему иных (помимо правительства) субъектов права законодательной инициативы. 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, национального библиотечного фонда;

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 её 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 несколько 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 – лишний раз подтверждает отмеченное рядом профильных комитетов сближение некоммерческих учреждений и коммерческих организаций в форме унитарных предприятий; и т.д.²⁸

Но, пожалуй, главная новация – отсрочка вступления закона в силу. Если, согласно тексту первого чтения, срок вступления в действие закона устанавливался с момента 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 продлён до 1 июля 2012 г. В зависимости от оптимистической или пессимистической установки это можно рассматривать либо

²⁸ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 21 апреля 2010 г.

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. Некоторое представление о думской полемике по этому важнейшему вопросу дают приводимые ниже фрагменты стенограммы пленарного заседания государственной Думы от 21 апреля 2010 г.

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.

Начнём с поправки № 18 из таблицы отклонённых.

Смолин О.Н.: «В действующей редакции Гражданского кодекса учредитель обязан полностью или частично финансировать созданное им учреждение. Закон, который мы рассматриваем, предлагает снять с учредителя эту обязанность. Мне кажется это более чем странным, и я прошу вернуть эту обязанность учредителю. ...

Во-первых, ... хотел бы напомнить, что обязанность финансировать своё учреждение снимается с государственных и муниципальных органов, а вот с частного собственника не снимается. ... мы формируем ответственный бизнес - он отвечает за свои учреждения, но при этом формируем безответственное государство, которое не отвечает за созданные им учреждения.

Во-вторых, вместо финансирования учреждений... нам предлагают финансировать только государственные задания, которые эти учреждения получают. ...это приведёт к массовому закрытию бюджетных учреждений. Получил задание – работаешь. Не получил задания – закрываешься.

... напомню вам, что за постсоветское время и без этого закона закрыто около 13 тысяч сельских школ... Плюс к тому ... довольно много желающих закрыть учреждения, находящиеся в центре городов, для того чтобы получить землю либо под строительство, либо под торговые точки. ...

И третье. ...принимаемый нами закон радикально меняет отношение учреждения с учредителем. Учреждение, прежде всего, будет зарабатывать деньги, а уж затем выполнять социальные, образовательные, культурные ... функции. <...>

Прошу поддержать поправку и тем самым сохранить гарантии финансирования со стороны государственных и муниципальных органов для созданных ими учреждений»²⁹.

Шуба В.Б.: «С Олегом Николаевичем комитет не согласен. Та мотивация или аргументация, которая приведена, она не соответствует действительности. На основании нормативов, которые утверждаются соответствующим уровнем власти..., определяется объём субсидий и выдаётся государственное или муниципальное задание, которое полностью решает вопросы и образования, и здравоохранения, и вопросы содержания учреждений культуры...

Нужно выполнить... государственное и муниципальное задание. И только сверх этого можно выполнять платные услуги, ... за исключением того, что определено федеральными законами. Как пример, я привёл, это учреждения культуры, которым сложно выдать государственное задание, сколько должно граждан посетить то или иное мероприятие, то есть культурное зрелище – 10 тысяч или 100 тысяч. Спустили 10, а есть возможность на 100 тысяч организовать это мероприятие, пожалуйста, это будет разрешено.

И следующее, самое главное – то, что предлагает Олег Николаевич, это нарушает концепцию принятого нами в первом чтении закона. ...»³⁰.

²⁹ Стенограмма пленарного заседания государственной Думы. – 21 апреля 2010 г.

³⁰ Там же

Последнее из двух приведенных В. Шубой возражений совершенно справедливо, но не является аргументом: представители оппозиции в парламенте действительно стремились не к частичному улучшению, но к концептуальным исправлениям законопроекта.

Напротив, первое возражение аргументом признать можно, однако совершенно не убедительным. Утверждая, что государственные задания будут обеспечивать в полном объеме бюджетное финансирование образования, медицины и культуры, В. Шуба как представитель «партии власти», естественно, исходил из презумпции доверия к этой власти, из того, что она будет обязательно действовать в интересах граждан. Напротив, представители оппозиции, многократно убедившись в обратном на примере так называемых непопулярных реформ, полагают, что законодатель обязан «расставить флажки», за которые власть выходить не вправе. Отсюда убеждение, что государственные задания вместо стабильного бюджетного финансирования означают очередную попытку государства сбросить с себя бремя социальной сферы, а заодно – провести массовую реструктуризацию бюджетных учреждений. Именно об этом автор напомнил своему оппоненту, обосновывая следующую поправку:

«... если бы государственные задания полностью покрывали потребности населения, у нас бы сотнями и тысячами не закрывались школы, библиотеки, больницы, в особенности на селе»³¹.

Тем не менее, голосование по поправке № 18 о сохранении гарантий бюджетного финансирования бюджетных учреждений было следующим:

КПРФ: за – 100%

«Справедливая Россия»: за – 92,1%; воздержались – 5,3%; не голосовали – 2,6%

ЛДПР: не голосовали – 100%

«Единая Россия»: против – 0,6%; не голосовали – 99,4%.

Аналогичной была полемика по отклоненной поправке № 21.

Смолин О.Н.: «Поправка номер 21... тоже касается концепции закона - это чистая правда. Но мне кажется, что лучше исправить концепцию сейчас, чем мучиться с ней позднее.

В концепции закона предусматривается снять субсидиарную ответственность учредителя за учрежденную им организацию» (имеется в виду бюджетное и автономное учреждение). «... Что это означает? Прогнозы экспертов различны: профсоюзы – и это отражено в письме Михаила Шмакова в Государственную Думу... – полагают, что это приведёт к массовому банкротству учреждений. Наши комитеты, руководимые представителями правящей партии, дружно... заключают, что снятие субсидиарной ответственности приведёт к колоссальному накоплению задолженности этих учреждений. ... учреждения окажутся в этом случае в «подвешенном» состоянии. Они и не банкроты, но при этом огромные должники – полубанкроты.

... абсолютно убеждён: во избежание массового закрытия бюджетных учреждений надо поддержать эту поправку, сохранить субсидиарную ответственность учредителя... И призываю всех членов профсоюзной группы «Солидарность» самим поддержать мою поправку и убедить свои фракции в том, что её нужно поддержать»³².

Шуба В.Б.: «Действительно, это концепция законопроекта. В законопроекте определено, что субсидиарную ответственность учредитель несёт только по казённым учреждениям. Вместе с тем, ответственность есть учредителя. Учредитель передаёт в оперативное управление образованное им в бюджетные учреждения имущество, выделяет особо ценное имущество, отслеживает, как ведутся крупные сделки тем или иным бюджетным учреждением. То есть контроль со стороны учредителя есть»³³. – Вряд ли нужно объяснять читателю, что контроль и ответственность – не одно и то же. Но, возможно, для представителя властвующей элиты такое смешение – это фрейдовская проговорка, ведь государственные чиновники, естественно, мечтают о контроле без ответственности.

За поправку о сохранении субсидиарной ответственности в Думе проголосовали:

КПРФ – 100%

«Справедливая Россия» – 100%.

Не голосовали:

³¹ Стенограмма пленарного заседания государственной Думы. – 21 апреля 2010 г.

³² Там же

³³ Там же

ЛДПР – 100%

«Единая Россия» – 100%.

Приблизительно по тому же сценарию проходило обсуждение и других поправок принципиального характера. Закон повторяемости исторических ситуаций в данном случае не сработал: если в 2006 г. принятие поправки о добровольности перехода в автономные учреждения опиралось на массовые требования гражданского общества, то в 2010 г. накал его протестов оказался явно недостаточным, это и определило исход борьбы.

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

Гражданское общество: запоздалое пробуждение

Подчеркну ещё раз: значение законопроекта «об АУ, БУ и КУ» далеко выходит за рамки обычных законодательных актов, которые десятками штампуется отечественный парламент. По существу, речь идёт о мини-революции (или контрреволюции – 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, причём все, за исключением Ульяновской области, поддержали законопроект³⁴! 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.

В данном случае легко прогнозировать ситуацию, аналогичную истории с транспортным налогом. Как известно, «стоящая на страже интересов народа» Госдума отказалась его повышать, но разрешила десятикратное повышение регионам, одновременно в 2010 г. недофинансировав их бюджеты приблизительно на 450 млрд. рублей. Аналогия, с высокой вероятностью, будет заключаться в следующем. Трансферты регионам из федерального бюджета либо будут увеличиваться недостаточно, либо даже сократятся на вполне законном основании: новый Федеральный закон позволит уменьшить государственные задания бюджетным учреждениям и перевести бюджетную сферу на коммерческие рельсы. После этого регионы, естественно, начнут критиковать закон «об АУ, БУ и КУ», который сами же поддержали.

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.

Так, 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 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, но в форме предложений по доработке законопроекта.

Так, Председатель ФНПР М. Шмаков 4 марта 2010 г. подписал письмо на имя Председателя Госдумы Б. Грызлова с предложением «направить проект федерального закона № 308243-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» на рассмотрение в Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию

³⁴ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 12 февраля 2010 г.

социально-трудовых отношений и провести совместно с заинтересованными сторонами (прежде всего потребителями и производителями государственных и муниципальных социальных услуг) экспертизу социально-экономических последствий реализации его положений».

Приведу также отрывок из письма от 11.03.2010 № 39, полученного автором этих строк от Председателя профсоюза работников образования и науки Г. Меркуловой:

«Принципиальные замечания и предложения по тексту законопроекта касаются рисков и проблем, связанных с изменением порядка и условий финансового обеспечения деятельности нового типа учреждения - бюджетного учреждения. Кроме того, представляются важными вопросы обеспечения государственных гарантий реализации конституционного права на образование, тревогу вызывают также неурегулированные вопросы, связанные с обеспечением социальных гарантий работников различных типов учреждений. Обращается внимание также на срок переходного периода – до 1 января 2011 года, который с учетом широкомасштабных преобразований не позволит осуществить необходимые мероприятия по переходу на новые типы государственных (муниципальных) учреждений.

Надеемся, что замечания и предложения будут учтены в дальнейшей работе над указанным законопроектом».

Соглашаясь со всеми тревогами и озабоченностями лидера профсоюза, хочу заметить, что, во-первых, в них отсутствуют требования отказаться от принятия законопроекта; во-вторых, полагаю, что в подобной ситуации в 1990-х гг. ЦК профсоюза работников народного образования и науки призвал бы к всероссийской акции протеста, а, возможно, и к всероссийской забастовке.

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 России³⁵;
- группой пермских гражданских организаций³⁶.

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 по-настоящему 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, психологического и политического характера.

С юридической точки зрения, законопроект представляет собой крайне сложный и большой по объёму текст, малопригодный для понимания рядового гражданина и даже многих

³⁵ <http://www.eduhelp.ru/page/otkrytoe-pismo-k-zhiteljam-nashej-bolshoj-strany>

³⁶ <http://www.regnum.ru/news/1181803.html>

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 продлён до 1 июля 2012 г.; последствия же, скорее всего, скажутся ещё 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 растёт 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 определённом 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 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.

Борьба в парламенте: дополнительные штрихи

Если действия парламентской образовательно-политической оппозиции при принятии законопроекта «об АУ, БУ и КУ» послужили толчком к осознанию его последствий гражданским обществом и «раскрутке» темы в информационном поле, то затем причина и следствие поменялись местами: протесты образовательного сообщества превратились в стимул к действиям депутатов от политической оппозиции. Поскольку об обсуждении законопроекта в первом и втором чтениях речь шла выше, отметим лишь некоторые штрихи политической дискуссии, не связанные прямо с процедурой принятия закона.

Пожалуй, ключевым в этом смысле можно считать фрагмент ежегодного отчёта правительства перед Государственной Думой 20 апреля 2010 г.

Смолин О.Н.: «Уважаемый Владимир Владимирович! 21 апреля Госдума намерена принимать правительственный законопроект «Об автономных, бюджетных и казенных учреждениях» (сокращённо – АУ, БУ и КУ). По мнению большинства независимых экспертов, последствия реализации закона будут сравнимы с ваучерной приватизацией и так называемой «монетизацией».

В частности, закон приведёт:

первое, к резкому сокращению остатков бесплатных услуг образования, медицины, культуры, физической культуры и замене их платными, а это больно ударит по качеству услуг и по карманам граждан;

второе, к росту коррупции, ибо именно чиновник будет определять, кому «с барского плеча» давать государственные задания;

третье, к росту социальной напряженности и массовой безработице среди интеллигенции.

А в итоге – к снижению человеческого потенциала (мы сейчас на 71-м месте, а даже в 1992 году были на 34-м).

Вопрос: докладывали ли Вам лично про этот законопроект или его «продавливают» руководители финансово-экономического блока без Вашего участия? Обсуждало ли правительство социальные и политические последствия закона, в том числе, риски, связанные с его принятием?»³⁷.

Путин В.В.: «Мы, конечно, обсуждали этот законопроект. Вы сослались на экспертов, которые считают, что возрастет объем платных услуг, возрастет коррупция и т.д. Есть эксперты, которые считают, что, наоборот, платные услуги не вырастут, а база для коррупции сократится, потому что ... эти учреждения получают больше прав, потому что они будут распоряжаться своими ресурсами самостоятельно на глазах у всего трудового коллектива, а эта структура расходов не будет навязана чиновниками более высокого ранга...

Второе. Речь идёт не о легализации того, что сейчас люди платят «в чёрную» и «в серую», а речь идёт о том, чтобы четко и ясно объяснить..., что является платной услугой, а что обязательно должно быть бесплатным.

Самое главное заключается в том, что все эти действия направлены на улучшение обслуживания населения... Конечно, мы должны думать о тех, кто работает в этих учреждениях, об уровне их заработной платы, об условиях труда, но эти учреждения существуют не сами для себя, они существуют для граждан Российской Федерации, которые имеют право получить качественные услуги образования и здравоохранения. <...>

Но я согласен с опасениями тех экспертов, на которых Вы ссылаетесь: нужно повнимательнее посмотреть на практике. Поэтому, думаю, что нужно не делать это чохом, а дать переходный период и посмотреть, как это будет работать по стране»³⁸.

Разумеется, задавая вопрос, автор прекрасно понимал, что столь важный законопроект не мог быть предложен Государственной Думе без одобрения Председателя Правительства. Однако специально ставил его перед дилеммой: либо дистанцироваться от закона и тем самым увеличить шансы на его блокирование, либо принять на себя всю ответственность за последствия непопулярного законодательного акта.

Помимо этого в ответе Председателя Правительства примечательным является противопоставление интересов работников бюджетной сферы интересам населения. Противоречия в этих интересах, разумеется, существуют. Однако, на взгляд автора, гораздо важнее другое. В основном корпоративные интересы отечественной интеллигенции совпадают с интересами общества: если последнее хочет повышать свой человеческий потенциал, оно обязано резко поднять социальный статус тех, кто этот потенциал создает (педагога, учёного, медицинского работника и работника культуры). Похоже, отечественное правительство такое совпадение интересов не осознаёт.

Как известно в науке, отрицательный результат – тоже результат. Полагаю, и в политике тоже. Хотя автору не удалось разделить позиции министров финансово-экономического блока и Председателя Правительства, последний публично признал, что он в курсе законопроекта и готов нести за него полную ответственность.

В весеннюю сессию 2010 г. в регламент Государственной Думы были внесены поправки, предусматривающие в начале каждого пленарного заседания пятиминутные политические выступления фракций. Одно из таких выступлений было использовано заместителем руководителя фракции «Справедливая Россия» О. Дмитриевой для того, чтобы ещё раз обратить внимание журналистов и гражданского общества на опасные последствия закона «об АУ, БУ и КУ». Вот некоторые фрагменты этого выступления:

Дмитриева О.Г.: «На данный момент уже поделены фабрики и заводы, поделена инфраструктура, поделены естественные монополии, леса, земли и водные ресурсы. Что ещё осталось в собственности государства? Это бюджетная сфера... Вот их-то (бюджетные учреждения – *прим. автора*) и предполагается поделить, потому что за ними пока остаётся хорошее имущество...: некоторые вузы размещены в прекрасных зданиях, сохранившихся с

³⁷ Стенограмма специального пленарного заседания Государственной Думы, посвященного отчету Правительства РФ. – 20 апреля 2010 г.

³⁸ Там же

царских времён, и школы размещены в зданиях бывших гимназий, и они занимают хорошие земельные участки. В краеведческих музеях ещё остались фонды, которые тоже перешли к нам от бывших усадеб, великокняжеских и царских. Остались ещё дома культуры и дома творческих союзов, которые тоже занимают прекрасные здания, и их тоже предполагается поделить. И вот этот законопроект как раз направлен на это. <...>

Ранг такого закона требует референдума, принятия его после обсуждения всеми гражданами Российской Федерации. <...>

Бюджетные учреждения — это не придумка Советского Союза. Бюджетные учреждения в России существуют со времён реформ Александра II и введения Александром II казначейской системы исполнения бюджета, они существуют во всех странах без изменений. Оксфорд и Кембридж функционируют со времён актов 1670-х годов. И все страны ... социальную сферу, которая предоставляет бесплатные услуги населению, держат в форме традиционных бюджетных учреждений со сметой, субсидиарной ответственностью государства, с обязанностью собственника полностью или частично финансировать эти учреждения. <...>

Вы даёте бюджетным учреждениям старт, сигнал — зарабатывать деньги. Что значит зарабатывать? Это значит оказывать платные услуги. У нас итак финансирование и образования, и здравоохранения, и науки по отношению к ВВП меньше, чем в любых суперрыночных странах. У нас финансирование образования за счёт бюджета составляет 3 процента от ВВП, в такой рыночной стране, как Соединённые Штаты, — более 4 процентов. У нас финансирование здравоохранения — меньше 3 процентов, норма Всемирной организации здравоохранения — 5 процентов, и опять же в такой рыночной стране, как Соединённые Штаты, где велика доля платного здравоохранения, оно составляет 9 процентов. <...>

Последствия принятия этого закона будут гораздо более серьёзными, чем 122-го закона, — это разрушение нашей социальной сферы. Никакая модернизация, никакой инновационный прорыв после принятия данного закона будут невозможны»³⁹.

Наконец, 2 июня 2010 г. тема последствий закона «об АУ, БУ и КУ» была избрана уже правящей партией «Единая Россия» в лице одного из её лидеров, Председателя Комитета по труду и социальной политике А. Исаева. «Оригинальность» выступления трибуна «партии власти» состояла в том, что ответственность за свёртывание бюджетного образования и медицины в результате принятия закона он возложил... на политическую оппозицию! Цитирую:

Исаев А.К.: «Бывает так, что забота оппозиции о народе оборачивается конкретными материальными потерями для граждан, этот народ составляющих. <...>

Ряд представителей оппозиции продолжает лживую пропаганду того, что этот закон («об АУ, БУ и КУ» — *прим. автора*) якобы с завтрашнего дня вводит платную медицину и платное образование. Результаты этой пропаганды не заставили себя долго ждать, дымовой завесой воспользовались: сегодня к нам на приём приходят граждане..., которые рассказывают о том, как определённые руководители бюджетных учреждений со ссылкой на этот закон уже сейчас вводят некие платные манипуляции, — МРТ только за деньги, перевод из класса в класс — только за деньги. Таким образом, политическим мошенничеством оппозиции воспользовались реальные мошенники. Это результат вашей пропаганды! <...>

Партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» взяла под контроль подготовку и реализацию этого закона, мы точно так же берём под контроль ситуацию с оказанием платных услуг в бюджетных учреждениях, мы обязуемся навести в этом вопросе порядок»⁴⁰.

Приведу в качестве комментария фрагмент собственного выступления на правительственном часе с участием Министра образования и науки А. Фурсенко:

«Сегодня утром в этом зале нам говорили, что платное образование и медицина в России распространяются не из-за закона «об АУ, БУ и КУ», но из-за агитации оппозиции против него, - этакая теория заговора. ... но это тот типичный случай в России, когда человек громко кричит «Держи вора!» — и вдруг на нём загорается шапка!..»⁴¹.

³⁹ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 14 апреля 2010 г.

⁴⁰ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 2 июня 2010 г.

⁴¹ Там же

Если от полемики перейти к анализу, заслуживает внимания следующее противоречие позиции одного из лидеров правящей партии: с одной стороны, он объявлял, что эта партия берет на себя полную ответственность за принятие и реализацию закона; а с другой – заранее утверждает, что за все возможные отрицательные результаты от его принятия отвечает политическая оппозиция! Как видим, абсурд с точки зрения обычной логики вполне укладывается в рамки логики политической.

Кстати, цитированное выше выступление 2 июня я позволил себе закончить аналогией из времён Древнего Рима: «В римском сенате Катон Старший заканчивал каждое выступление словами: "А кроме того, я думаю, что Карфаген должен быть разрушен". Отныне и я каждое моё выступление по проблемам социальной политики буду завершать лозунгом "А кроме того, закон «об АУ, БУ и КУ» должен быть отменён"»⁴².

Мифы о «мифах»

Поначалу медленно разворачиваясь и нарастая, дискуссия по Федеральному закону от 8 мая 2010 г. № 83 («об АУ, БУ и КУ») достигла значительного размаха. Свидетельством тому можно считать подготовленный думской фракцией «Единая Россия» документ под названием «Мифы и реальность. О законопроекте «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием положения государственных (муниципальных) учреждений», специально посвящённый ситуации вокруг закона. Прокомментируем некоторые фрагменты этого весьма примечательного текста.

«Миф: «обсуждение законопроекта идет тихо, не обеспечена необходимая гласность и открытость». Опровергая этот тезис, авторы документа ссылаются на то, что:

разработка законопроекта была предусмотрена концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации,

одобрена решением комиссии при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию законодательства от 07.10.2009, планом мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009-2010 гг., утверждённым Распоряжением Правительства РФ от 03.12.2009 № 1862-р;

разработка законопроекта осуществлялась рабочей группой при Правительстве РФ с участием федеральных органов исполнительной власти и Высшей школы экономики;

он был размещён на сайте Госдумы и направлен субъектам Российской Федерации и т.д., и т.п.

Другими словами, обсуждение законопроекта в рамках правящей бюрократии рассматривается как доказательство широкого участия в нём гражданского общества.

На самом деле единственными элементами общественного обсуждения законопроекта следует признать то, что он был направлен в Общественную палату, а также проведённые встречи с представителями Федерации независимых профсоюзов России по оценке социально-экономических последствий законопроекта.

В этой связи напомним о результатах опроса, проведённого Аналитическим Центром Юрия Левады (Левада-Центр) 21–25 мая 2010 г. в 128 населённых пунктах 46 регионов страны и имеющего статистическую погрешность не более 3,4⁴³. Согласно опросу, слышали о законе 42% граждан, не слышали – 58%. Если учесть, что закон потенциально касается буквально каждого гражданина, говорить о широкой вовлечённости населения в его обсуждение и принятие отнюдь не приходится.

«Миф: «принятие законопроекта приведет к приватизации государственного имущества».

Ключевое опровержение выглядит так: «Всё имущество по-прежнему остаётся в собственности соответствующего публичного правового образования, следовательно, приватизации этого имущества не произойдёт».

В данном случае авторы документа либо просто не читали закона, либо преднамеренно его искажают. ФЗ от 8 мая 2010 г. № 83, конечно, – не закон о приватизации. Однако он прямо

⁴² Там же

⁴³ <http://www.levada.ru/press/2010060707.html>

разрешает так называемым новым бюджетным учреждениям с расширенными правами приватизацию не особо ценного имущества без согласия собственника, а с согласия собственника – также и особо ценного движимого и недвижимого имущества. Поэтому для приватизации открывается даже не одна дорога, а сразу две⁴⁴.

Правда, в Законе РФ «Об образовании» сохранился пункт 13 статьи 39, устанавливающий, что «государственные и муниципальные образовательные учреждения, закрепленные за ними на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении объекты производственной и социальной инфраструктуры, в том числе жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, общежития, а также клинические базы учреждений медицинского образования, находящиеся в оперативном управлении образовательных учреждений или в ином ведении, приватизации (разгосударствлению) не подлежат».

Однако, с одной стороны, запрет не относится к движимому имуществу. С другой стороны, у двух юристов по данному поводу могут быть если не три, то, по крайней мере, два мнения: либо Закон РФ «Об образовании» будет трактоваться как специальный, устанавливающий особые правила в отношении имущества, закреплённого на праве оперативного управления за образовательными учреждениями; либо будет признано, что позднее принятый закон, содержащий к тому же поправки не в отраслевое законодательство, но в ГК РФ, имеет преимущество перед ранее действовавшим.

«Миф: «Новые бюджетные учреждения начнут банкротить в целях завладения их имуществом и земельными участками».

Главное возражение: «согласно части 4 статьи 61 ГК РФ, бюджетное учреждение не может быть признано несостоятельным (банкротом)».

При формальной правильности этот аргумент оставляет, по меньшей мере, три вопроса:

1) что будет с учреждением, попавшим в описанную в заключениях нескольких думских комитетов ситуацию, когда при отсутствии субсидиарной ответственности учредителя оно накопит значительную задолженность?⁴⁵

2) как сможет работать учреждение, вынужденное за долги продать целиком или большей частью так называемое не особо ценное имущество?

3) для чего в ФЗ от 8 мая 2010 г. № 83 тщательно прописана процедура взыскания кредитором задолженности с нового бюджетного или автономного учреждения⁴⁶?

⁴⁴ Согласно новому закону, пункт 3 статьи 298 Гражданского кодекса РФ выглядит следующим образом: «Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения».

⁴⁵ Согласно новому закону, пункт 2 статьи 120 Гражданского кодекса РФ дополняется абзацем следующего содержания:

«Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества. Собственник имущества бюджетного учреждения не несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения».

⁴⁶ Статья 30 нового закона гласит:

1) в случае невозможности осуществления взыскания денежных средств с бюджетного учреждения – должника в связи с отсутствием на лицевых счетах должника денежных средств более трех месяцев исполнение исполнительного документа производится путем обращения взыскания на имущество должника в соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

«Миф: «новые бюджетные учреждения начнут злоупотреблять свободой, распродавая достояние государства».

Главные контраргументы:

- имущество учреждения является государственной (муниципальной) собственностью и по прежнему и по новому законодательству;
- сделки с недвижимым, с особо ценным движимым имуществом, а также крупные сделки, цена которых превышает 10% от стоимости активов бюджетного учреждения возможны только с согласия собственника.

В ответ повторим:

по новому закону учреждение получает право самостоятельно продавать не особо ценное движимое имущество, а также особо ценное движимое имущество, если оно приобретено за счёт собственных средств;

при многомиллиардных балансах стоимости это можно делать по частям, заключая сделки по 3–5% балансовой стоимости;

резко увеличивается соблазн получить согласие на продажу недвижимого и особо ценного движимого имущества от собственника, т.е. представляющего его интересы государственного чиновника (путём использования коррупционных схем).

«Миф: «по своему статусу новые бюджетные учреждения являются коммерческими организациями».

Главный контраргумент: «закон о некоммерческих организациях распространяется на бюджетные учреждения и является «базовым» законом...».

Возражение: в данном случае в одной партийной «голове» случился сверхплюрализм: именно руководимые «единороссами» профильные думские комитеты (в частности, Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству) утверждали, что де-факто (хотя и не де-юре) он превращает бюджетные учреждения с расширенными правами в коммерческие организации, для которых более всего подходила бы форма государственных унитарных предприятий. В данном случае формальный и фактический статус этих учреждений резко расходятся.

«Миф: «новые бюджетные учреждения будут наращивать платные услуги за счёт сокращения объёма бесплатных услуг».

Аргументацию противников этого утверждения в данном случае приведу полностью:

«В настоящее время:

Госзадание для бюджетного учреждения должно содержать в том числе:

- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг в случаях, если законодательством предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен и тарифов (ст. 69.2 БК РФ)

Как станет:

Госзадание для бюджетного учреждения должно содержать, в том числе:

- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг в случаях, если законодательством предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен и тарифов (ст. 69.2 БК РФ)
- Бюджетное учреждение вправе оказывать платные услуги только сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в рамках госзадания, если это прямо установлено в федеральном законе, на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях (ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»).

В качестве возражения повторю: поскольку приоритетом для новых БУ станет не предоставление бюджетных социальных благ, но получение дохода, изменение соотношения между предоставляемыми за счет бюджета благами и платными услугами станет практически

12) в случае, если счета бюджетному учреждению - должнику в соответствии с положениями части 1 настоящей статьи открыты в учреждении Центрального банка Российской Федерации или кредитной организации, исполнение исполнительного документа производится в соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 года N 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

неизбежным. При этом действующие законодательные ограничения будут либо игнорировать, либо, используя пробелы в законодательстве, обходить.

Примером первого рода может служить «озвученная» в Госдуме депутатом Б. Кашиным история о взимании платы за школьный автобус в Костромской области⁴⁷. Однако полагаю, что главным направлением вытеснения бюджетного образования в школах станет используемая в настоящее время отдельными учителями, однако не имеющая всеобщего распространения практика, а именно: поставленный перед необходимостью любой ценой зарабатывать деньги учитель на уроках лишь поверхностно знакомит детей с предметом, а желающих знать его всерьёз приглашает на платные факультативы.

«Миф: «законопроект не повысит качество услуг для граждан, а также заинтересованность бюджетных учреждений в результатах своей деятельности».

Главный аргумент: «госзадание устанавливает показатели эффективности, объема, категории получателей госуслуги и результаты от оказания услуг, таким образом, устанавливается связь между финансовым обеспечением учреждения и качеством (результатом) его работы».

Возражения: как уже отмечалось, все эти показатели будет устанавливать не потребитель и не гражданское общество, но госчиновники. Соответственно, их представления о «качестве» сплошь и рядом расходятся с тем, чего требуют граждане.

Между прочим, большинство опрошенных Левада-центром граждан убеждены, что закон приведет к ухудшению качества бесплатных услуг и никак не скажется на платных. Вот как распределились ответы на соответствующие вопросы.

КАК ВЫ ДУМАЕТЕ, КАКИМ ОБРАЗОМ РАСШИРЕНИЕ ОБЪЕМА ПЛАТНЫХ УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ КАКИМ-ЛИБО МЕДИЦИНСКИМ ИЛИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ, СКАЖЕТСЯ НА КАЧЕСТВЕ БЕСПЛАТНЫХ УСЛУГ, КОТОРЫЕ ОКАЗЫВАЮТСЯ ЭТИМ УЧРЕЖДЕНИЕМ?

это приведет к улучшению качества бесплатных услуг 7%

это приведет к ухудшению качества бесплатных услуг 54%

никак не скажется на качестве бесплатных услуг 29%

затруднились ответить 10%

КАК, ПО ВАШЕМУ МНЕНИЮ, РАСШИРЕНИЕ ОБЪЕМА ПЛАТНЫХ УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ КАКИМ-ЛИБО МЕДИЦИНСКИМ ИЛИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ, СКАЖЕТСЯ НА КАЧЕСТВЕ ЭТИХ ПЛАТНЫХ УСЛУГ?

это приведет к улучшению их качества 13%

это приведет к ухудшению их качества 25%

никак не скажется на их качестве 45%

затруднились ответить 17%⁴⁸

«Миф: «принятие законопроекта повлечет массовые увольнения».

Контраргумент: «В законе прямо указано, что в связи с его принятием не требуется переназначение руководителей и работников казенных учреждений, созданных в соответствии с законом, и существующих бюджетных учреждений (п. 7 ст. 20 Законопроекта)».

Возражения: переназначение руководителей и работников учреждений в данном случае вообще ни при чём. Речь идёт о так называемой массовой реструктуризации, которая значительно облегчается законом и в результате которой многие учреждения будут просто ликвидированы со всеми вытекающими последствиями.

Количество мифов о «мифах» можно было бы умножить без труда. Однако и приведённых достаточно для того, чтобы читатель получил представление об уровне аргументации защитников закона. Впрочем, полагаю, что авторы документа рассчитывают на «синдром девичьей памяти», который почти наверняка проявится у народа после 1 июля 2012 г., когда переходный период завершится и закон вступит в силу в полном объеме.

Краткие выводы

⁴⁷ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы. – 07 мая 2010 г.

⁴⁸ <http://www.levada.ru/press/2010060707.html>

Подводя итоги, сформулируем ещё раз в обобщённом 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 зарабатывать денег. Понятно, что в результате такого превращения качество т.н. услуг в образовании, медицине и культуре ещё более упадёт.

2. Бюджетные учреждения, вынужденные любыми путями зарабатывать деньги, будут делать это, прежде всего, за счёт карманов граждан. Другими словами, закон приведёт 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 путём предоставления им государственных заданий, поскольку именно государственные чиновники будут определять, кому давать такие задания и в каком объёме, а кого их лишит, кому разрешить распродавать имущество и какое именно, есть все основания ожидать, что закон приведёт к росту коррупции в стране. Технология решения подобных вопросов чиновниками хорошо известна: «распил» плюс «откат».

4. Т.н. государственные задания, которые вводятся новым законом, представляют собой прекрасное средство для «реструктуризации» бюджетных учреждений: выдал задание – учреждение живёт, не выдал – закрылось. Следовательно, есть все основания ожидать массового закрытия школ, больниц, учреждений культуры, причём 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 приведёт, 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 приведёт 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 приведёт к дальнейшему ухудшению показателей России в международных рейтингах развития человеческого потенциала. А это ставит под сомнение любые программы модернизации страны.

Убеждён: 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. Остаётся вспомнить обращение поэта Н. Некрасова к русскому народу:

Ты проснешься ль, исполненный сил?
Иль, судеб повинуюсь закону,
Все, что мог, ты уже совершил?

Смолин О.Н., заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по образованию, член-корреспондент РАО, Президент Общества «Знание» России, председатель общественного движения «Образование – для всех»