

Тихомиров А.В. Альтернатива проводимой бюджетной реформы //Главный врач: хозяйство и право. – 2011. – № 2. – С.2-6.

Резюме: показано, что бюджетная реформа не может привести к нужной обществу реформе социальной сферы; revealing that state budget reform could not result in society wanted social reform

Ключевые слова: бюджетная реформа, социальная реформа, «государственные» услуги; budget reform, social reform, “state” services.

Бюджетная реформа<sup>1</sup> была начата без:

1. должной диверсификации реформируемой среды;
2. соразмерения приоритетов реформы;
3. выработки стратегии перехода и социального проектирования пореформенного устройства среды.

Бюджетная сфера государства осталась практически нетронутой на протяжении двух десятилетий нового времени товарной организации общества.

Цель реформы вполне понятна: сокращение и оптимизация бюджетных расходов на фоне роста их эффективности. Но необходима новая организация бюджетной сферы, отличная от социалистической модели.

Бюджетная сфера неоднородна. Демаркация обусловлена результатом деятельности тех, кто составляет бюджетную сферу.

Результат деятельности бюрократии не имеет товарной формы – общество не находится с государством в товарных отношениях.

Наряду с бюрократией бюджетная сфера включает сферу социальную. По тому же признаку ее разделяет социальное обеспечение, составляющее нетоварные предоставления со стороны государства обществу (пособия, пенсии и пр.), и все то, за что государство платит – образование, здравоохранение, наука, культура и т.д. В этой части в социальной сфере деятельность бюджетников имеет форму товара (услуги). Государство оплачивает товарные предоставления в пользу общества.

Уже это простое деление подсказывает направления реформирования бюджетной сферы (рис.1): сокращение количества и/или величины содержания бюрократии и разгосударствление субъектов товарного производства.

Практика показывает, что сокращение бюрократии в нашей стране в новое время постоянно оказывается неэффективным (рис.2).

Совершенно очевидно, что это – системная реакция, обусловленная иными факторами, чем существующими в самой бюрократической среде.

Что касается избавления от непрофильных активов, то так вопрос не ставился на протяжении всего нового времени. Социальная сфера по традиции считалась непроизводственной, несмотря на появление термина услуги, ее оплаты, формирование частного сектора. Между тем именно эти обстоятельства позволяют совершенно иначе, чем прежде, рассматривать существующее

---

<sup>1</sup> направлено в Экспертную группу по обновлению "Стратегии-2020" «Реформа бюджетного сектора в экономике» Т.Л.Клячко и Б.Л.Руднику

устройство социальной сферы с позиций институциональной теории, тем более в контексте действия разных отраслей законодательства (рис.3).

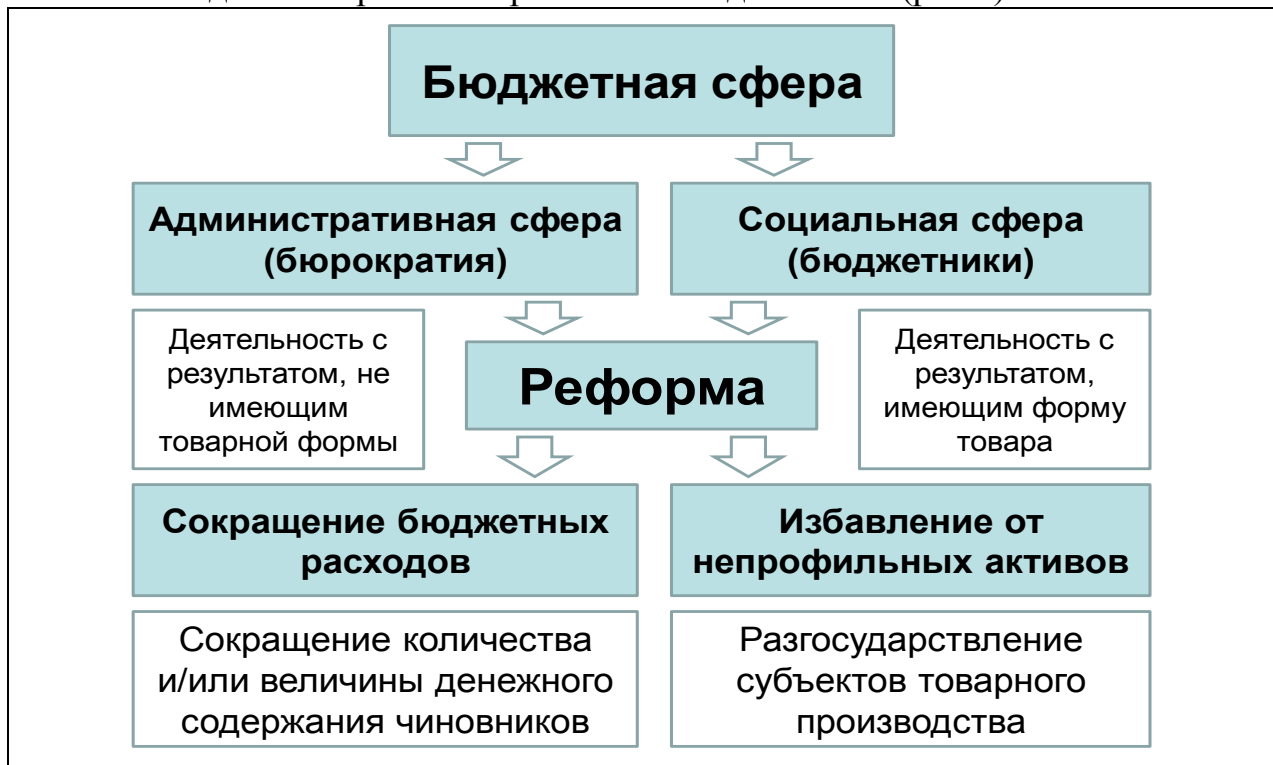


Рис. 1. Направления реформирования бюджетной сферы.



Рис.2. Обратная реакция количества чиновничества на сокращения.

## Бюджетно-ведомственная организация здравоохранения



Рис.3. Существующее устройство социальной сферы в контексте действия разных отраслей законодательства.

Бюджетное законодательство не предназначено для оформления отношений товарообмена. Экономический оборот, в том числе в социальной сфере, регулируется гражданским законодательством. Отсюда вытекает ряд следствий.

Во-первых, термин «государственные услуги» не является правомерным, поскольку государство не состоит с обществом в товарных отношениях. В рамках этого термина смешиваются понятия нетоварных предоставлений государством гражданам (документов, разрешений и пр.) и товарных предоставлений им (услуг) учреждениями социальной сферы, оплачиваемых государством.

Во-вторых, оборот услуг, в том числе оплачиваемых государством, возможен только вовне бюджетной сферы. Оказание и оплата равно «бесплатных», оплачиваемых государством, и «платных» услуг учреждениями социальной сферы может происходить только в гражданском обороте. Отношения «распорядителя бюджетных средств» и «получателя бюджетных средств», регулируемые бюджетным законодательством, не являются отношениями товарообмена.

В-третьих, не может оказание и оплата услуг происходить в сфере действия бюджетного законодательства, а их получение гражданами (и правовая оценка последствий – причинения вреда, например) – в сфере действия гражданского законодательства.

В результате неразличения нуждающихся в этом категорий и обстоятельств происходит следующее.

Во-первых, круговорот средств государственной казны (рис.4).

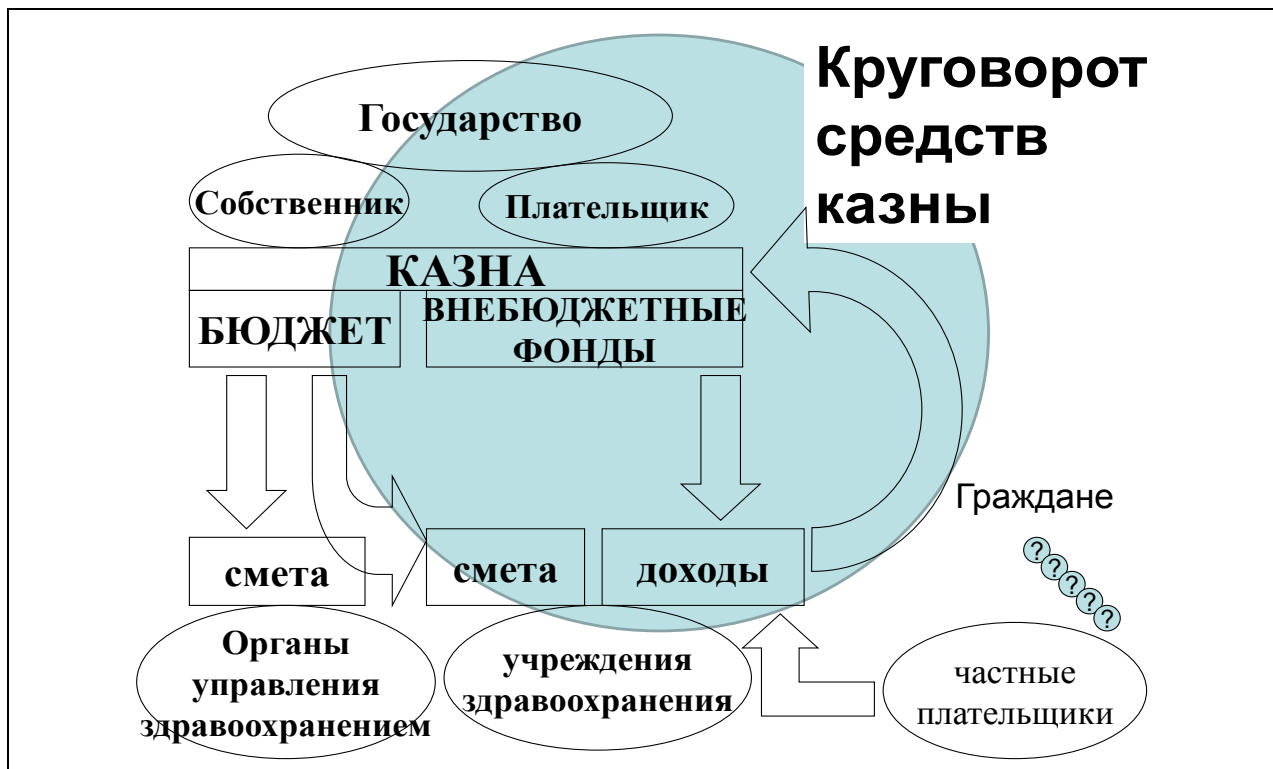


Рис.4. Круговорот средств государственной казны.

Общество оказывается за пределами круга отношений распорядителей и получателей бюджетных средств. Учреждения социальной сферы безразличны к получателям услуг, поскольку те никак не влияют на поступления средств казны. Нет товарообмена, поскольку объекты не меняют принадлежность. Происходит не более чем освоение этих средств учреждениями социальной сферы, подотчетное вышестоящим органам управления. Воспроизводства не происходит – только потребление. Мерой потребления (а не оборота) исчисляется и доля отрасли (образования, здравоохранения и т.д.) в ВВП. Инвестиционная непривлекательность социальной сферы, как и неработоспособность искусственных конструкций (типа концессионных соглашений) очевидна.

Во-вторых, инверсия позиционирования государства (рис.5).

Государство позиционируется на стороне своей собственности (принадлежности имущества учреждений социальной сферы), а не на стороне граждан-выгодоприобретателей при оплате предоставлений из казны в их пользу. Государство руководствуется не интересами общества в социальной сфере, а интересами своего имущества. Учреждения социальной сферы подотчетны вышестоящим органам управления не в части удовлетворения нужд и потребностей нуждающихся, а в части освоения выделенных средств. В таких условиях социальной сфере не нужны инновации – они вредны для устоявшегося уклада.

В-третьих, инверсия позиционирования учреждений социальной сферы (рис.6).

Учреждения социальной сферы не относятся к механизму государства (подобно органам власти), но и не являются хозяйствующими субъектами (подобно частным поставщикам услуг). Как получатели бюджетных средств

они занимают то положение, которое предназначено для граждан как потребителей – получателей услуг. По существу, государство расплачивается не с учреждениями социальной сферы, а с гражданами – услугами учреждений социальной сферы. В таких условиях социальной сфере не нужна инфраструктура улучшения и развития – ей достаточно существующей энтропии.

Именно сложившееся положение дел легализуется бюджетной реформой (рис.7).

Результаты бюджетной реформы в существующем виде:

1. Из-за сохранения нетоварной организации социальной сферы при товарной организации общества социальная сфера остается социалистическим анклавом в капиталистическом окружении.

2. Социальная сфера искусственно содержится в государстве, а не культивируется государством в обществе.

3. Достижение социального результата государство обуславливает финансированием и деятельностью органов управления и учреждений социальной сферы.

4. Экономический механизм в социальной сфере устроен так, что государство платит гражданам оказанием услуг принадлежащими ему учреждениями социальной сферы.

5. Общество отстранено от судьбы расходов на его нужды.

6. Социальная сфера (сфера услуг) отождествляется со сферой бюджетной. Нет товарообмена – объекты (услуги и их оплата) не меняют принадлежность.

7. Бюрократия социальной сферы обобществляется с бюджетниками. При несоразмерных различиях в содержании бюрократия оставляется на казенном коште, а бюджетники противопоставляются обществу как вынужденные жить за его счет.

8. Социальная сфера - для государства и бюджета, а не для общества и удовлетворения его социальных нужд.

9. Увеличивается налоговое бремя.

10. Общество работает на государство помимо налогов.

11. Государство работает не на социальный результат, а на собственное обогащение за счет общества.

Последствия всего этого прогнозируемы – социальный дефолт.

Возникает вопрос, что в предпринятой бюджетной реформе того, что не делает ее реформой, и что отличает нашу социальную сферу от зарубежных аналогов. Что есть у нас такое, чего нет за рубежом?

Это – сохранение бюджетно-учрежденческой организации социальной сферы, неведомой вовне постсоветских стран. Учреждения как организационно-правовая форма известна германской группе государств (Германия, Австрия, Швейцария) как, однако, организаций, основанных на собственном имуществе. Учреждений как основанных на несобственном имуществе организаций в мире не существует. За рубежом организации, в том числе создаваемые государством, по общему правилу имеют форму

корпораций и основаны на собственном имуществе. Их финансирование за счет средств государственной казны не означает их имущественную принадлежность государству. Вместо имущественной зависимости повсеместно достаточно ответственности по договорным обязательствам.

В ходе бюджетной реформы вместо разгосударствления учреждений социальной сферы сохранена их публичная имущественная принадлежность и проведены различия лишь в ограничениях деятельности и в присвоении ее плодов. Вместо оказания услуг и их оплаты – государственное задание и субсидии. Вместо вывода социальной сферы в гражданский оборот она оставлена в бюджетной сфере.

Главное, что проигнорировано бюджетной реформой – это то, что социальный результат – следствие экономической деятельности в социальной сфере. Социальный результат порождается деятельностью хозяйствующих субъектов, производящих продукт, потребляемый в социальной сфере. Хозяйствующие субъекты, производящие такой продукт в социальной сфере, своей экономической деятельностью оказывают прямое влияние на социальный результат (хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в реальном секторе экономики, оказывают опосредованное налогами влияние на социальный результат). Государство призвано оплачивать, а не осуществлять производство нужного социальной сфере продукта. Государство – не хозяйствующий субъект, чтобы самому производить такой продукт.

Отсюда проведение реформы нужно начать с отделения бюджетной сферы от сферы социальной. Социальная сфера подлежит такому разгосударствлению, которое отвечает потребностям создания в ней гражданского оборота, подобно реальному сектору экономики. Государство же оставляет за собой функции регулятора (через законодательство) и плательщика в пользу граждан (через существующие в гражданском обороте механизмы, например, банковские). Тем самым социальная политика проводится государством в социальной сфере с помощью публичного финансового менеджмента, а не мерами административной субординации. В той мере, в какой в реальном секторе экономики бюрократии в публичных институтах требуется значительно меньше, чем сейчас присутствует в социальной сфере, ее численность в случае реформы существенно сократится автоматически, высвободив значительные дополнительные средства для платежей государства в пользу общества.

Следовательно, нужна полноценная социальная реформа и простая реструктуризация бюджетной сферы.

Социальная реформа (рис.8) состоит в создании в социальной сфере равноудаленного от государства общественного института частных поставщиков услуг и специализированного финансового общественного института, продолжающего в гражданском обороте платежную функцию публичных институтов бюджетной сферы.

Это предполагает ликвидацию института учреждений социальной сферы (их преобразование в частные организации - партикуляризацию) без

приватизации государственного и муниципального имущества, на котором они основаны, в ходе индустриальной трансформации всей социальной сферы, что может быть кратко суммировано отдельно.

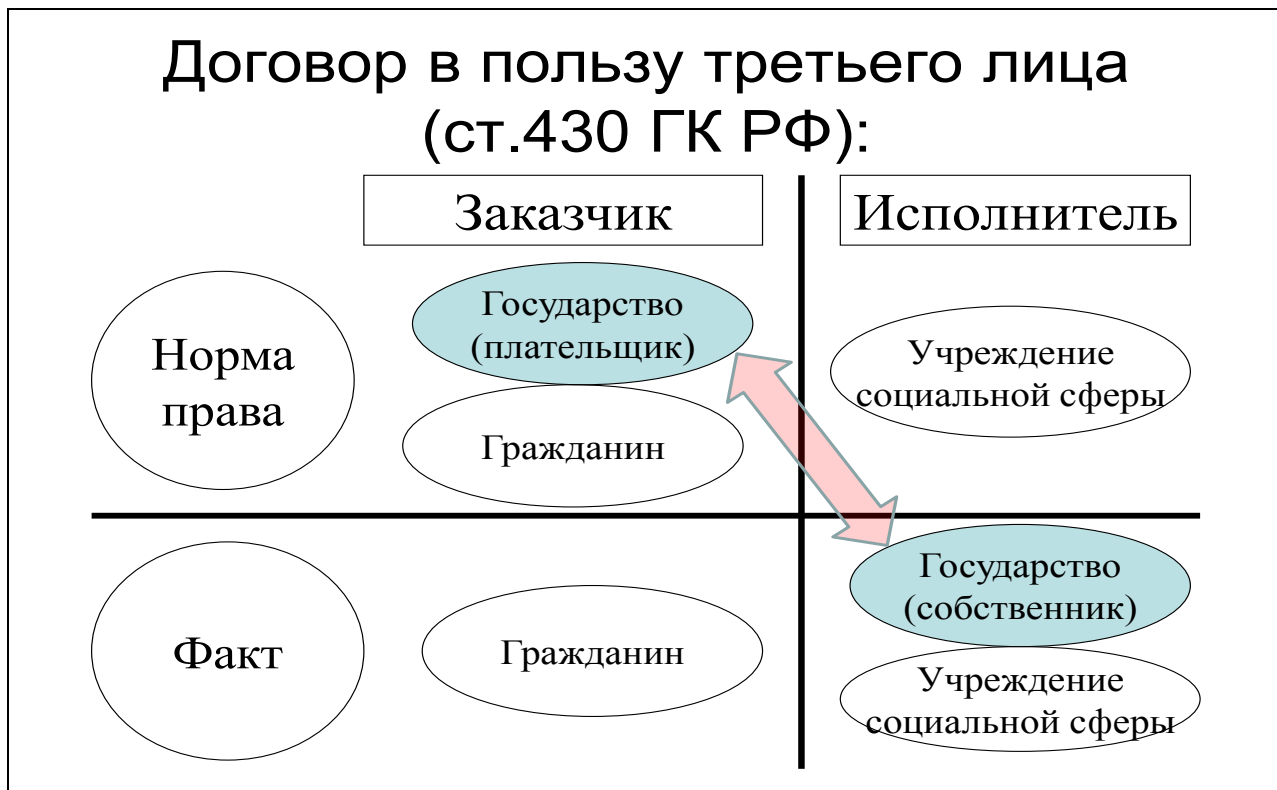


Рис.5. Инверсия позиционирования государства.

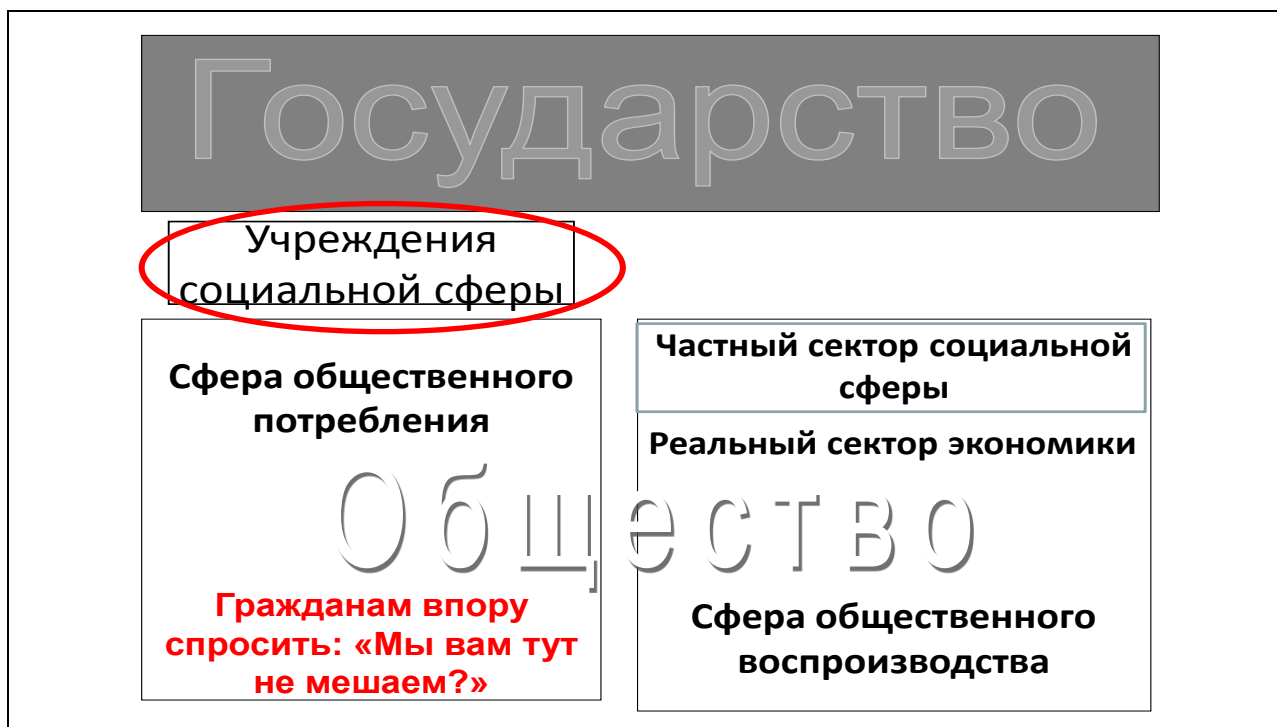


Рис.6. Инверсия позиционирования учреждений социальной сферы.

# Бюджетная реформа



Рис.7. Бюджетная реформа.

# Социальная реформа



Рис.8. Социальная реформа.