

E.Sh. Gontmakher

Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences,  
Moscow, Russia

## Health and Welfare: in Search of Balance of Interests

Almost all the Russian social systems are in a state of chronic crisis. This is reflected primarily in their critically low efficiency, which can be defined as the degree of implementation of the public interest. The article analyzes the current state of the process of formation of public interest and the results of this process on the example of two key social sectors (health and social security). The author concludes that the government continues a policy of gradual withdrawal from these sectors that have been emerging in recent years, shifting more and more responsibility on the population itself, which is directly (and not indirectly via taxes) pay for health care and social services. The directions of necessary changes to prevent negative consequences of such a course are offered.

**Keywords:** *health, welfare, public interest, balance of interests.*

JEL Classification: H3, H4, G18.

А.Я. Рубинштейн

ИЭ РАН; Государственный институт искусствознания, Москва

## Экономический кризис и новая парадигма общественной поддержки опекаемых благ

Журнал НЭА,  
№2 (26), 2015,  
с. 264–269

В работе предложена новая модель экономического регулирования опекаемых благ в гуманитарном секторе экономики, направленная на повышение устойчивости финансового положения организаций культуры, науки, образования и снижение их зависимости от конъюнктурных решений экономических ведомств. Основу данной модели составляют три механизма общественной поддержки: 1) система финансовых нормативов, характеризующих минимальные доли расходов бюджета на производство соответствующих видов опекаемых благ, отражающих государственные обязательства по их доступности для населения и оплате труда работников культуры, науки и образования; 2) институт индивидуальных бюджетных назначений, реализующий право участия граждан в выборе направлений расходования ограниченной части налоговых доходов государства; 3) система эндаумент-фондов, позволяющих накапливать поступления от индивидуальных бюджетных назначений и маркированных налогов с целью извлечения возрастающего инвестиционного дохода от целевого капитала, являющегося дополнительным источником финансовой поддержки опекаемых благ в гуманитарном секторе экономики.

**Ключевые слова:** *опекаемые блага, общественная поддержка, бюджетные нормативы, институт индивидуальных бюджетных назначений, эндаумент-фонды, маркированные налоги.*

Классификация JEL: H80, I20, I22, Z11, Z18.

### Введение

Опекаемые блага – товары и услуги, в отношении производства и потребления которых существует нормативный интерес общества. В данной статье речь идет о типичных видах опекаемых благ, продуктах культуры, науки и образования, представляющих гуманитарный сектор экономики. Экономическая история и современная экономика демонстрируют множество примеров этих особых продуктов человеческой деятельности, которые в большинстве своем не являются общественными товарами, но и не вписываются в стан-

дартные границы рыночных отношений. Они опекаются государством, устанавливающим масштабы их производства и объемы финансовой поддержки (Рубинштейн, 2010, с.177–182).

В нашей стране финансирование гуманитарного сектора экономики как системы так и не сложилось. За годы новой России звучали разные предложения, призывающие к увеличению или сокращению бюджетных ассигнований, программно-целевому и проектному финансированию, введению многоканальной системы, предусматривающей расширение

источников поддержки опекаемых благ и участие в этом процессе институтов гражданского общества. К сожалению, принятые решения и связанные с ними реформы, проводившиеся, как правило, неумело и с плохо рассчитанными последствиями, лишь усложнили положение производителей опекаемых благ; не обеспечив достойного финансирования, они ограничили их самостоятельность и повысили зависимость от учредителей. Результатом таких институциональных трансформаций стало ухудшение образования, развал Российской академии наук и нависший над культурой дамоклов меч сокращения рабочих мест и снижения уровня бюджетного финансирования.

Все это заставляет с большими опасениями относиться к развивающемуся экономическому кризису и думать не только о его преодолении, но и о будущих институциональных условиях отраслей культуры, науки и образования, о создании новой модели экономического регулирования, направленной на повышение устойчивости финансового положения производителей опекаемых благ в гуманитарном секторе экономики и снижение их зависимости от конъюнктурных решений экономических ведомств.

### 1. О финансировании опекаемых благ

Всякий экономический кризис с легкостью обнаруживает никуда не исчезающий остаточный принцип и подчеркивает *ненадежность* партнерства государства в производстве опекаемых благ, его всегдашнюю готовность принести в жертву бюджетную поддержку науки, культуры и образования. Поэтому одной из стратегических целей гуманитарного сектора экономики, страдающего болезнью цен и нуждающегося в финансовой поддержке общества (Vaughn, Bowen, 1966), является снижение зависимости от сиюминутных решений власти. При этом нелепо думать, что рыночные механизмы и коммерциализация опекаемых благ могут решить данную проблему. Расчеты (Рубинштейн, 2011, с. 4) свидетельствуют о том, что рост цен на опекаемые блага почти всегда приводит к сокращению их потребления и увеличению дефицита дохода производителей этих благ.

Решение этой стратегической задачи видится совершенно в другом – не в коммерциализации гуманитарной сферы, а в институциональных ограничениях властвующих элит, в развитии гражданского общества и участии граждан в распределении хотя бы небольшой части бюджетных средств. Иначе говоря, речь идет не о сокращении общественной под-

держки, без которой наука, культура и образование существовать не могут, а о некотором перераспределении полномочий при решении вопроса о материальном обеспечении этой особой и очень значимой сферы, где формируется и приумножается человеческий капитал.

В данной работе представлена актуальная модель экономического регулирования, основанная на комбинации четырех институтов: институт финансовых нормативов, характеризующих минимальные доли расходов бюджета на культуру, науку и образование, отражающих государственные обязательства по обеспечению текущей деятельности организаций данной сферы; институт индивидуальных бюджетных назначений, реализующий право участия граждан в выборе направлений расходования ограниченной части налоговых доходов государства; институт маркированных налогов, предусматривающий прямое направление в гуманитарную сферу доходов от конкретных видов налогов и сборов, включая плату за высшее образование; института эндаумент-фондов, позволяющих накапливать поступления от маркированных налогов и индивидуальных бюджетных назначений с целью извлечения возрастающего текущего дохода от целевого капитала, направляемого на поддержку культурной, научной и образовательной деятельности<sup>1</sup>.

### 2. Бюджетные нормативы

В условиях объективной неспособности большинства производителей опекаемых благ в гуманитарном секторе экономики обеспечивать рыночную самоокупаемость бюджетные расходы в этой сфере следует рассматривать в контексте гарантий общественной поддержки в форме государственных обязательств, относящихся к трем типам экономических субъектов: работникам, участвующим в процессах создания, сохранения, распространения и потребления опекаемых благ; их потребителем – гражданам страны; организациям науки, культуры и образования.

**2.1. Гарантии работникам культуры, науки и образования** – обязательства государства перед работниками, участвующими в процессах создания, сохранения и распространения опекаемых благ. Речь идет о гарантированном уровне оплаты труда, который должен устанавливаться на основе указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и иных законодательных и нормативных актов, в том числе Указа Президента Российской Федерации от 7 мая

<sup>1</sup> Данная модель является обобщением подхода к реформированию сферы культуры, предложенного в статье (Рубинштейн, 2014, с. 210–217).

2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

**2.2. Гарантии потребителям продуктов культуры, науки и образования** следует зафиксировать на уровне их ценовой доступности в базовом году. При оценке этих обязательств следует использовать средний уровень цен на платные услуги, сложившийся в базовом году, и необходимые для сохранения этого уровня цен объемы бюджетных субсидий отдельно по каждому виду культурной, научной и образовательной деятельности с учетом их особенностей. Прежде всего это относится к культуре, продукты которой, являясь, по преимуществу, мериторными благами, покупают индивидуумы и частично субсидирует государство. Результаты научной деятельности принадлежат к общественным благам, обеспечение производства которых берет на себя государство, компенсируя свои издержки посредством налогов, поступающих в его бюджет. И в данном случае гарантии потребителям трансформируются в обязательства государства, но уже в виде полного бюджетного финансирования научной деятельности.

Образовательные услуги также относятся к мериторным благам, но с одной оговоркой. В этой сфере имеет место фактически узаконенное неравенство, обусловленное тем, что в государственных вузах вместе обучаются «коммерческие» и «бюджетные» студенты<sup>2</sup>. Поэтому гарантии потребителям образовательных услуг должны быть увязаны с переходом от неравенства в бесплатности к равенству в платности. Поступившие в результате конкурсных экзаменов граждане России должны оплачивать образовательные услуги на основе одинаковой для всех твердой ставки (например, около 30% издержек). При этом речь идет о замене любых форм предоплаты образовательных услуг возвратной платой после завершения обучения (Рубинштейн, 2014, с. 380–381). Очевидно, что реализация этого принципа требует обязательного выделения дополнительных бюджетных ресурсов, компенсирующих отсутствие авансовой платы у студентов.

Данное обязательство, означающее по сути предоставление студентам личного образовательного кредита, собственно, и есть прямое выражение государственных гарантий потребителям образовательных услуг<sup>3</sup>. Ключевым моментом здесь является сам механизм кредитования, который определяется следующей формулой. Кредитование студентов – суть бюджетное финансирование вузов. Смысл такого механизма обеспечения образовательного кредита раскрывается в двух сюжетах. Во-первых, государство берет на себя обязательство полного бюджетного финансирования учреждений им вузов, включая и ту часть, которая приходится на плату студентов за свое образование. Во-вторых, поступившие в вуз студенты берут на себя обязательство погашения личного образовательного кредита посредством оплаты образования после его завершения – договор *возвратной платы*<sup>4</sup>.

**2.3. Гарантии организациям науки, культуры и образования** – государственные обязательства поддержки научной, образовательной и культурной деятельности в форме финансовых нормативов, устанавливающих минимальные доли расходов в бюджетах всех уровней, направляемых на поддержку производителей опекаемых благ. Речь идет об установлении дифференцированных нормативов для бюджетов различных регионов РФ и федерального бюджета. При этом обязательства в отношении объема бюджетных субсидий государственным и муниципальным организациям должны быть установлены с учетом гарантий по оплате труда работников и гарантий доступности для населения указанных видов опекаемых благ<sup>5</sup>.

### 3. Институты общественной поддержки

Одним из самых распространенных механизмов общественной поддержки является, как известно, налоговый протекционизм. Его основные составляющие в общем случае представлены льготами по налогу на доход физических лиц – потребителей культурных и образовательных благ; в форме сокращения нало-

<sup>2</sup> Процесс этот обозначился еще с начала 1990-х годов. Стремясь выжить, государственные вузы увеличили число коммерческих студентов: их удельный вес в 1993 г. составлял 3,8%, в 1995 г. – 8,6, в 1997 г. – 15,6, в 1999 г. – 27,4, в 2001 г. – 40,7 и 2003 г. – 44,0% (Высшее образование..., 2004, с. 22). В настоящее время их доля составляет уже более 50%.

<sup>3</sup> К этому добавлю, что в зависимости от успехов в обучении и/или от имущественного положения студентов им могут устанавливаться стипендии и выделяться специальные гранты.

<sup>4</sup> Похожая схема финансирования высшей школы основана на механизме государственных возвратных субсидий (Высшее образование..., 2004, с. 110–111). В качестве предтечи можно назвать также кредитные схемы М. Фридмана и его последователей (Friedman, 1962; Johnes, 1993, p. 133). Однако и в случае государственных возвратных субсидий, как и в схеме Фридмана, речь идет о полной компенсации потребителями расходов производителей образовательных услуг. Предлагаемый в данной статье подход основан исключительно на долевом участии населения в финансировании образования.

<sup>5</sup> О методике расчета указанных нормативов см. в (Рубинштейн, 2014, с. 210–212).

гооблагаемого дохода; в форме нулевой ставки по налогу на прибыль государственных и негосударственных организаций культуры, науки и образования; в форме сокращения налогооблагаемой прибыли по налогу на прибыль организаций, занимающихся благотворительностью в сфере культуры, науки и образования. Особую роль играют маркированные налоги.

**3.1. Маркированные налоги** – специальные налоги, предусматривающие прямое направление в отрасли культуры, науки и образования доходов от конкретных видов налогов и сборов. Их перечень устанавливается налоговым законодательством или иными нормативными актами. В качестве таких налогов могут использоваться налоги от доходов государственной лотереи, тотализаторов и букмекерских контор, туристический налог, акцизные сборы на табак и алкоголь, а также возвратная плата выпускников высших учебных заведений<sup>6</sup>.

**3.2. Институт индивидуальных бюджетных назначений** предусматривает возможность свободного выбора приоритетных направлений расходования небольшой части бюджетных средств (в пределах 2% НДФЛ или в привязке к определенной доле косвенных налогов) и реализует право налогоплательщиков самостоятельно решать, какие виды опекаемых благ имеют для них наибольшее значение. Содержательной доминантой этого института является прямое участие граждан в распределении бюджетных средств (Рубинштейн, 2014, с. 213). В основе этого механизма лежит практика ряда европейских стран, в соответствии с которой отчисления с подоходного налога направляются на социально-культурные нужды (Хаунина, 2012).

Отмечу особо, что введение института индивидуальных бюджетных назначений, маркированных налогов и возвратной платы может существенно увеличить приток финансовых ресурсов в культуру, науку, образование и стать регулярным источником поддержки их деятельности, если будет использована стратегия «тратить, не растрачивая, накапливать». Реализация этой стратегии станет существенным шагом на пути снижения зависимости гуманитарного сектора экономики от сиюминутных решений власти.

**3.3.1. Фонд целевого капитала (эндаумент-фонд).** Механизм эндаумент-фондов, соответствующий данной стратегии, уже доказал эффективность в обеспечении стабильного источника финансирования гуманитарных

программ (Абанкина и др., 2014, с. 105–113). Годы, прошедшие с момента вступления в силу Федерального закона № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», охарактеризовались активным созданием эндаумент-фондов (Целевой капитал..., 2014, с. 75). Однако из-за нехватки финансовых ресурсов эта модель пока имеет очень небольшое распространение (Музычук, 2013, с. 243–244). Ее реальное развитие я вижу в построении системы эндаумент-фондов, причем в комбинации с уже рассмотренными институтами индивидуальных бюджетных назначений и маркированных налогов, создающими эффективные каналы их финансового обеспечения.

**3.3.2. Система эндаумент-фондов.** В предлагаемой модели предусматривается формирование отраслевых эндаумент-фондов в форме независимых некоммерческих организаций на региональном и федеральном уровнях для различных видов культурной, научной и образовательной деятельности. Для их обеспечения достаточными финансовыми ресурсами, кроме традиционных источников формирования целевого капитала, предлагается механизм его пополнения за счет поступлений от индивидуальных бюджетных назначений, маркированных налогов и возвратной платы. В этом случае ежегодные взносы будут сохраняться и накапливаться в соответствующих эндаумент-фондах, обеспечивая возрастающий инвестиционный доход от целевого капитала, направляемый на поддержку организаций культуры, науки и образования. Следует подчеркнуть особо, что в отличие от субсидий, выделяемых в соответствии с бюджетными нормативами, обеспечивающими выполнение государственных обязательств, доходы эндаумент-фондов должны распределяться исключительно на конкурсной основе в виде соответствующих грантов.

#### 4. Заключение

Следует констатировать, что гуманитарный сектор экономики, в очередной раз подвергаясь бюджетному жертвоприношению, демонстрирует свою генетическую незащищенность от недружественных акций власти. Так было и раньше, причем не только в условиях кризиса. При этом на смену тяжелым временам приходили тучные годы, когда власть вновь стремилась улучшить условия для научной, образовательной и культурной деятельности.

<sup>6</sup> Не вдаваясь в детали этого механизма (подробнее с ним можно ознакомиться в (Рубинштейн, 2008, с. 383–384)), отмечу, что возвратная плата может распределяться между работодателем, использующим квалифицированный труд, и наемным работником, являющимся выпускником государственного вуза.

Подобную чересполосицу отмечает и теория, исследующая формирование нормативных установок властвующих элит и принятие соответствующих решений.

Демократическая система, основанная на честных и справедливых выборах, политической конкуренции и сменяемости власти, теоретически обеспечивает коррекцию ошибочных нормативных установок. Рано или поздно, но доминирующая идеология и конкретная политика в соответствии с принципом социального иммунитета (Гринберг, Рубинштейн, 2013, с. 201–204) сменяются идеологией и политикой с другими нормативными интересами, которые декларируют иные политические и экономические элиты. Между тем в реальной жизни этот процесс, к сожалению, серьезно затягивается, особенно для стран с невысоким уровнем развития гражданского общества, демократических институтов и политической культуры (Полтерович, Попов, Тонис, 2008).

Не следует думать также, что возникающие при смене элит новые нормативные установки – это и есть общественный интерес «*suī generis*». Общество всегда сталкивается лишь с интересами правящей партии, которая реализует программу действий, увеличивающую ее выгоды в данной экономической и политической ситуации (Лаффон, 2007, с. 22). И даже если на конкретном этапе эти действия представляются позитивными, они, практически, не учитывают интересов оппозиционных партий, а вместе с ними – и потребностей миллионов их избирателей. Процесс этот демократически неизбежен и исторически постоянен. И все же в рамках демократической системы можно попытаться снизить издержки подобных решений, внедрив механизмы более полного учета интересов различных социальных групп (Рубинштейн, 2015, с. 36–38).

Это чисто институциональная проблема, решение которой должно обеспечить возможность реального участия оппозиционных партий, несистемной оппозиции и отдельных граждан в формировании нормативных интересов общества и их реализации при распределении средств государственного бюджета. Собственно, на это и направлена предложенная модель экономического регулирования, использующая институты бюджетных нормативов, индивидуальных бюджетных назначений и эндаумент-фондов.

Реализация данной модели позволит уменьшить зависимость гуманитарного сектора экономики от далеко не всегда обоснованных решений власти. По мере роста целевого капитала можно постепенно снижать уровень бюджетных нормативов, замещая прямые бюд-

жетные субсидии инвестиционными доходами эндаумент-фондов. И, как показывают предварительные расчеты, уже через 10–12 лет доходы эндаумент-фондов могут обеспечить около половины потребностей гуманитарного сектора экономики в финансовых ресурсах.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Абанкина Т.В., Куштанина Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л.** (2014). Государственная поддержка культуры. М.: Высшая школа экономики.
- Высшее образование в России: правила и реальность (2004). Шишкин С.В. (отв. ред.). М.: Независимый институт социальной политики.
- Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.** (2013). Индивидуум & государство: экономическая дилемма. М.: Весь мир.
- Лаффон Ж.-Ж.** (2007). Стимулы и политэкономия. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ.
- Музычук В.Ю.** (2013). Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. М., СПб.: Нестор-История.
- Полтерович В.М., Попов В.В., Тонис А.С.** (2008). Нестабильность демократии в странах, богатых ресурсами // *Экономический журнал ВШЭ*. Т. 12. № 2.
- Рубинштейн А.Я.** (2008). Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция общественного интереса. СПб.: Алетейя.
- Рубинштейн А.Я.** (2010). Рождение теории. М.: Экономика.
- Рубинштейн А.Я.** (2011). Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». Научный доклад. М.: ИЭ РАН.
- Рубинштейн А.Я.** (2014). От теории к практике экономического регулирования: десять тезисов к проекту Закона о культуре // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 4(24). С. 210–217.
- Рубинштейн А.Я.** (2015). Теория опекаемых благ и патернализм в экономической теории: общее и особенное. М.: ИЭ РАН.
- Хаунина Е.А.** (2012). «Процентная филантропия» – дополнительный финансовый ресурс организаций социально-культурной сферы // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 2(14). С. 141–143.
- Целевой капитал: стратегия роста (2014). Барковец А.А. (общ. ред.). М.: Форум Доноров.
- Vaumol W.J., Bowen W.G.** (1966). *Performing Arts: The Economic Dilemma*. The Twentieth Century Fund. N.Y.: The Twentieth Century Fund.

**Friedman M.** (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

**Johnes G.** (1993). *The Economics of Education*. London: Macmillan.

REFERENCES (with english translation or transliteration)

**Abankina T.V., Kushtanina E.V., Romanova V.V., Rudnik B.L.** (2014). *The State Support will Culture*. Moscow: Higher School of Economics (in Russian).

**Baumol W.J., Bowen W.G.** (1966). *Performing Arts: The Economic Dilemma*. The Twentieth Century Fund. New York: The Twentieth Century Fund.

Endowment: How to Create it and What you Need to Know about the Functioning of the Model: Collection of Practical Recommendations (2014). Barkovets A.A. (ed.). Moscow: Donors Forum (in Russian).

**Friedman M.** (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

**Greenberg R.S. Rubinstein A.Y.** (2013). *Individual & State: Economic Dilemma*. Moscow: The world (in Russian).

Higher Education in Russia: Law and Reality (2004). Shishkin S. (ed.). Moscow: Nezavisimyy institut sotsial'noy politiki (in Russian).

**Johnes G.** (1993). *The Economics of Education*. London: Macmillan.

**Khaunina E.A.** (2012). *Percentage Philanthropy*

as Additional Financial Resource for Social and Cultural Sphere. *Journal of the New Economic Association* 2(14), 141–143 (in Russian).

**Lafon J.-J.** (2007). *Incentives and Political Economy*. M.: Higher School of Economics (in Russian).

**Muzichuk V.Y.** (2013). *State Support for Culture: Resources, Mechanisms, Institutions*. Moscow, St. Petersburg: Nestor History (in Russian).

**Polterovich V.M., Popov V.V., Tonis A.** (2008). *Instability of Democracy in Resource Abundant Countries*. *The HSE Economic Journal* 2(12) (in Russian).

**Rubinstein A.Y.** (2008). *Economy of Public Preferences. The Structure and Evolution of Public Interest*. St. Petersburg: Aletheia (in Russian).

**Rubinstein A.Y.** (2010). *The Birth of the Theory*. M.: Economica (in Russian).

**Rubinstein A.Y.** (2011). *Patronize Good in the Sphere of Culture: the Signs and Consequences of the “Disease of Prices”*. Scientific report. M.: RAS (in Russian).

**Rubinstein A.Y.** (2014). *From Theory to Practice of Economic Regulation: Ten Theses on the Draft “Law on Culture”*. *Journal of the New Economic Association* 4(24), 210–217 (in Russian).

**Rubinstein A.Y.** (2015). *Theory Wards Goods and Paternalism in Economic Theory: General and special*. M.: RAS (in Russian).

*Поступила в редакцию 15 апреля 2015 года*

**A.Y. Rubinstein**

Institute of Economics, Russian Academy of Sciences; State Institute of Art, Moscow, Russia

## **Economic Crisis and the New Paradigm of Public Support of the Patronized Goods**

In this paper, we propose a new model of economic regulation of the patronized goods in the humanitarian sector of the economy, aimed at increasing the sustainability of the financial position of organizations of culture, science, and education and at reduction of their dependence on conjunctural, or opportunistic, decisions of the economic departments. The basis of this model is composed of three mechanisms of public support: 1) a system of financial performance standards that characterizes a minimum share of budget expenditures on the production of the appropriate types of patronized goods, reflecting state commitments to their accessibility for the population and the remuneration of labor of workers of culture, science and education; 2) the institution of individual budget appropriations which implements the right of citizens' participation in the selection of areas, or directions of spending a limited part of state income tax; 3) a system of endowment funds, allowing to accumulate receipts from the individual budget appropriations and labeled taxes, in order to extract the increasing investment income from the target capital, or the endowment, which is an additional source of financial support for the patronized goods in the humanitarian sector of the economy.

**Keywords:** *patronized goods, public support, budgetary regulations, the institution of individual budget appropriations, endowment funds, labeled taxes.*

Classification JEL: H80, I20, I22, Z11, Z18.