

Б.Л. Рудник  
НИУ ВШЭ, Москва

## Механизмы бюджетного финансирования организаций социально-культурной сферы

**Аннотация.** В статье прослеживается происходившая в России эволюция механизмов бюджетного финансирования организаций социально-культурной сферы и выделяются наиболее значимые трансформации. В качестве трансформаций рассматриваются изменения: а) способов определения объема направляемых учреждениям бюджетных средств; б) требований (их установление или неустановление), сопровождающих предоставление средств; в) степеней свободы учреждений в распоряжении средствами. Проводится анализ механизмов и по результатам делается вывод об отсутствии заметного продвижения в их развитии. Особое внимание уделяется проходящей сегодня трансформации, обусловленной привлечением к оказанию услуг социально-культурной сферы частных организаций, прежде всего НКО. Выделяются два возможных варианта ее проведения: децентрализованный (имеющий место сегодня), когда трансформация проводится относительно независимо по отраслям социальной сферы и субъектам РФ, и «централизованный» — на базе установленных на федеральном уровне единых для отраслей социальной сферы, регионов и муниципалитетов правил. Формулируются преимущества и недостатки каждого варианта, обсуждаются основные проблемы, обусловившие неудачи совершенствования рассматриваемых механизмов.

**Ключевые слова:** *социально-культурная сфера, бюджетное финансирование, гранты, учреждения, НКО.*

Классификация JEL: I00, Z10, H50, L31, L32.

DOI: 10.31737/2221-2264-2019-41-1-7

### 1. Введение

В статье под социально-культурной сферой мы будем понимать совокупность отраслей, включающую здравоохранение, образование, культуру, социальное обслуживание, физическую культуру и спорт. Эти отрасли относятся к так называемым социально значимым и финансируются государством. Причем за последние годы объем их бюджетного финансирования значительно возрос. Так, проведенное в 2016 г. исследование (Рудник, Романова, 2017) показало, что за период 2000–2015 гг. расходы на социально-культурную сферу консолидированного бюджета РФ выросли в 18,1 раза в номинальном и в 3,0 раза в реальном выражениях<sup>1</sup>. При этом внушительные темпы роста продемонстрированы каждой из указанных отраслей. Но достаточен ли такой уровень бюджетного финансирования социально-культурной сферы России? Если обратиться к показателям развитых зарубежных стран, то ответ будет отрицательным. Так, согласно исследованию (Рудник, Романова, 2017) в 2013 г. бюд-

жетное финансирование образования составило в России лишь 36% среднего по странам, входящим в ОЭСР. Полагаю, что с тех пор положение не улучшилось.

Данная статья посвящена вопросу, имеющему для постсоветской России непреходящую актуальность. Механизмы бюджетного финансирования организаций социально-культурной сферы неоднократно трансформировались в прошлом, трансформируются сейчас и, как представляется, будут трансформироваться в будущем. Далее выделяются наиболее крупные из таких трансформаций. Они, как правило, являются элементами более масштабных изменений. Речь идет о реформировании организационно-экономических механизмов оказания государственных услуг в целом (например, реформа государственных и муниципальных учреждений). Учитывая актуальность проблем, автор несколько расширяет предмет анализа, выходя за рамки рассмотрения собственно механизмов предоставления бюджетных средств (разд. 3).

<sup>1</sup> Расходная часть консолидированного бюджета РФ включает расходы государственных внебюджетных фондов.

## 2. Эволюция механизмов бюджетного финансирования организаций социально-культурной сферы

За прошедшие четверть века, срок в общем-то небольшой, произошло несколько серьезных трансформаций механизмов бюджетного финансирования отраслей социально-культурной сферы, которые относились к государственному (не буду отделять от него муниципальные организации) сектору и в основном имели общие черты для этих отраслей. Трансформации были обусловлены следующими причинами:

- 1) внедрением нового хозяйственного механизма в отраслях социальной сферы (последние годы советского периода – начало российской истории);
- 2) формированием в России рыночной экономики (1990-е годы – начало 2000-х);
- 3) проведением реформы учреждений (2006–2014 гг.), предусматривающей переход к трем типам государственных учреждений: автономному, бюджетному и казенному.

Также следует выделить проходящую сегодня локальную трансформацию механизма бюджетного финансирования государственных театров, подведомственных Департаменту культуры Москвы, предусматривающую использование грантов.

Предметами трансформаций стали: а) способы определения объема направляемых учреждениям бюджетных средств; б) требования (их установление или неустановление), сопровождающие предоставление средств; в) степень свободы учреждений в распоряжении средствами. Анализ трансформаций по указанным предметам позволяет сделать вывод, что происходило не поэтапное развитие механизмов бюджетного финансирования, а скорее движение по кругу.

*Определение объема средств.* Последовательно имели место попытки внедрения финансовых нормативов (новый хозяйственный механизм, реформа учреждений, гранты) и отказ от них. В настоящее время в рамках рефор-

мы учреждений, несмотря на обилие принятых документов, полноценное внедрение нормативов находится под большим вопросом.

*Наличие требований к деятельности учреждений.* В 1990-х годах (первые две трансформации) такие требования не устанавливались. В этой связи полезно сослаться на М.Е. Швыдкова (в то время министра культуры России), который, выступая на IV съезде СТД 22 октября 2001 г., так охарактеризовал взаимоотношения государства и сферы культуры: «Впервые в истории России государство, финансируя культуру, ничего не просит взамен, кроме того чтобы культура существовала как таковая».

С началом реформы учреждений положение изменилось: сначала для автономных, а затем и для бюджетных учреждений стало устанавливаться так называемое государственное задание по объему (и качеству) услуг, на выполнение которого и выделялись бюджетные средства.

Грантовая модель вновь возвращает нас в 1990-е годы, когда подобные требования к деятельности учреждений (в данном случае театров) не предъявлялись.

*Свобода в распоряжении средствами.* Первая трансформация (новый хозяйственный механизм) давала учреждениям предельно высокий уровень свободы. Затем при отказе от данного механизма произошло последовательное снижение уровня самостоятельности учреждений. В 1990-х годах учреждениям стала утверждаться смета, в начале 2000-х годов денежные средства учреждений были переведены из коммерческих банков в органы казначейской системы, а закупки учреждений стали регламентироваться специальным федеральным законом<sup>2</sup>.

В результате реформы учреждений степень свободы последних стала зависеть от типа учреждения. Наибольшей свободой стали пользоваться автономные учреждения (АУ). Им были возвращены права на размещение средств в коммерческих банках, а также самостоятельное осуществление закупок.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Деятельность АУ стала финансироваться государством не по смете, а единой суммой без постатейной разбивки.

Но уже в 2011 г. государством были сделаны шаги в обратном направлении: закупочная деятельность АУ снова стала регулироваться специальным законом<sup>3</sup>, и что особенно важно, — был установлен контроль учредителя за формированием плана финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД) АУ, в котором детально отражались доходы, получаемые из всех источников, и направления расходования средств, т.е. под контроль государства по сути попала вся финансовая сфера учреждения (табл. 1).

### 3. Текущие преобразования

Следующая трансформация началась относительно недавно. Ее суть — выход за рамки государственного сектора и привле-

чение к оказанию социальных услуг частных организаций. Несколько расширив предмет анализа (собственно механизмов предоставления бюджетных средств), будем в дальнейшем рассматривать механизм такого привлечения, который в общем случае должен включать следующие установленные законодательством компоненты (составляющие):

- а) права (обязанности) государственных (муниципальных) органов по привлечению частных организаций к оказанию услуг за счет бюджетных средств;
- б) порядок отбора поставщиков;
- в) способ (инструмент) предоставления этим организациям бюджетных средств, т.е. собственно механизм бюджетного финансирования (бюджетный инструмент).

На сегодняшний день создана соответствующая правовая база. Она имеется во всех

Таблица 1

| Трансформация                | Определение объема средств  | Требования к деятельности  | Свобода в распоряжении средствами   |
|------------------------------|---|--|---|
| Новый хозяйственный механизм | На основе финансовых нормативов на услугу. Но нормативы не были внедрены                    | Отсутствуют  | Высокая (по сути на уровне частных организаций)   |
| Переход к рынку              | Составление сметы   | Отсутствуют  | В пределах утвержденной сметы.<br>В начале 2000-х годов все средства переведены в казначейство, закупки стали регламентированы специальным ФЗ   |
| Реформа учреждений           | На основе финансовых нормативов на услугу.<br>До сих пор, по сути, не внедрены              | Устанавливается государственное задание по объему (и качеству) услуг | Зависит от типа учреждения. Для АУ с 2006 г. возвращены права на размещение средств в банках, а также самостоятельность в закупках; с 2011 г. снова вернулись к регулированию закупок и контролю ПФХД |
| Гранты                       | На основе финансовых нормативов на услугу.<br>Но нормативы до сих пор, по сути, не внедрены | Отсутствуют  | Согласно требованиям реформы учреждений   |

<sup>3</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ. «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

отраслях социальной сферы и регионах РФ и позволяет применять различные типы организационно-финансовых механизмов привлечения частных организаций к оказанию социальных услуг, имеющие конкурентный характер (конкурсный механизм; механизм выбора поставщика потребителем услуг, в том числе с использованием сертификата).

Правовая база включает федеральную и региональную составляющие. В табл. 2 представлены особенности механизма привлечения частных организаций к оказанию социальных услуг, предусмотренные федеральными отраслевыми законами.

Применительно к НКО прямо обозначены политические установки на расширение их участия в оказании социальных услуг.

1. Начиная с 2013 г. необходимость поддержки НКО, привлечения их к оказанию государственных и муниципальных услуг подчеркивается в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию; в послании 2015 г.

поставлена задача направлять НКО до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ<sup>4</sup>.

2. Правительством РФ принят ряд комплексных документов, направленных на расширение участия частных организаций, в том числе НКО, в оказании социальных услуг, которые условно можно назвать документами развития:

- а) стандарт развития конкуренции в субъектах РФ (2015 г.);
- б) комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа СО НКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 гг. (2016 г.);
- в) дорожная карта «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» (2016 г.).

Названные документы имеют выходы

Таблица 2

| Регулирующий ФЗ                            | Обязанности/права по допуску НКО                       | Требования к порядку отбора поставщиков   | Бюджетный инструмент                              |
|--|--|---|---|
| <b>Профессиональное образование</b>        |  |   |   |
| ФЗ об профессиональном образовании         | Установлены обязанности (статья 2)                     | Публичный конкурс (часть 3 статьи 100)  | Субсидии на возмещение затрат (часть 5 статьи 99) |
| ФЗ об образованиях                         | Установлены права (пункт 6 части 1 статьи 8).          | Не определены   | Субсидии на возмещение затрат (часть 1 статьи 8)  |
| <b>Страховая медицина</b>                  |  |   |   |
| ФЗ об обязательном медицинском страховании | Установлены обязанности (часть 2 статьи 15)            | Специальная комиссия (часть 10 статьи 36)   | Не регулируется                                   |
| <b>Социальное обслуживание</b>             |  |   |   |
| ФЗ об основах социального обслуживания     | Установлены обязанности (часть 8 статьи 30, статья 11) | В индивидуальной программе каждому потребителю указываются рекомендуемые поставщики (часть 1 статьи 16) | Не регулируется                                   |

<sup>4</sup> С учетом программной структуры государственных и местных бюджетов речь, по сути, идет о 10% от объема средств, направляемых на бюджетное финансирование отраслей социальной сферы.

на субъекты РФ, предусматривая для них ряд требований и рекомендаций.

Субсидирование НКО осуществляется из бюджетов всех уровней (табл. 3). Ведущая роль (69%) – бюджеты субъектов РФ. В 2016 г. объем субсидий НКО в социальной сфере из КБ субъектов РФ вырос более чем в 1,5 раза по сравнению с 2015 г., однако составил лишь 1,6% расходов на социальную сферу. Аналогично и в 2017 г., т.е. несмотря на мощные политические установки, реально мало что меняется.

Причин тому несколько. Одна из них – серьезные недостатки применяемых организационно-финансовых механизмов, прежде всего на региональном уровне<sup>5</sup>:

- а) не обеспечиваются необходимые прозрачность и объективность порядков отбора поставщиков:
  - критерии отбора далеко не всегда четко определены, соответствуют решаемой задаче и гарантируют объективность оценки (например, «Проработанность механизма реализации программы», «Наличие у организации антикоррупционной политики» (Новосибирская область, отбор поставщиков услуг для мероприятий социальной поддержки населения));
  - применяются процедуры рассмотрения и оценки заявок, не использующие количественных показателей, решения принимаются только на основе мнения членов комиссии;

- не предусматривается опубликование информации о проведении отбора и его результатах;

- б) применяется преимущественно компенсационный способ выделения бюджетных средств.

Сейчас в рассматриваемой трансформации обозначилась развилка. Возможны по меньшей мере два варианта развития событий:

- 1) мягкий (децентрализованный) вариант – новые механизмы формируются и совершенствуются, в том числе в плане обеспечения объективности и прозрачности отбора поставщиков услуг, относительно независимо по отраслям социально-культурной сферы и субъектам РФ;
- 2) жесткий (централизованный) вариант – на федеральном уровне устанавливается единый для отраслей социально-культурной сферы, регионов и муниципалитетов механизм (определяются основные особенности такого механизма).

Первый из названных вариантов реализуется в настоящее время. Примером второго служит подготовленный Минфином России проект федерального закона о социальном заказе<sup>6</sup>.

У каждого из этих вариантов имеются свои преимущества. Мягкий вариант уже отработан и применяется в субъектах РФ, при этом учитываются отраслевые и конкретные реги-

Таблица 3

| Субсидии из бюджетов                 | Факт, млрд руб. |      | 2016/2015,<br>% | Структура, % |      |
|--------------------------------------|-----------------|------|-----------------|--------------|------|
|                                      | 2015            | 2016 |                 | 2015         | 2016 |
| По социальным разделам               |                 |      |                 |              |      |
| Всего                                | 87              | 111  | 127             | 100          | 100  |
| Федеральный бюджет                   | 40              | 34   | 85              | 46           | 31   |
| Консолидированный бюджет субъекта РФ | 47              | 77   | 163             | 54           | 69   |
| Региональный бюджет                  | 36              | 67   | 184             | 42           | 60   |
| Муниципальный бюджет                 | 11              | 10   | 91              | 12           | 9    |

<sup>5</sup> Более подробно смотри (Рудник, Куштанова, Романова, 2017).

<sup>6</sup> Проект федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».

ональные особенности. Жесткий – обеспечивает возможность относительно быстрого повсеместного внедрения, а также использования в потенциально общей части организационно-финансового механизма наиболее передовых технологий с учетом зарубежного опыта. Поскольку данный законопроект внесен Правительством РФ в Государственную думу, можно предположить, что будет реализован жесткий вариант реформы. Скольконибудь подробный анализ этого законопроекта не относится к предмету статьи. Укажу лишь на одно обстоятельство.

Законопроект носит чрезмерно рамочный характер. Все наиболее значимые вопросы формирования и исполнения социального заказа решаются (должны решаться) посредством подзаконных актов. Мало того, законопроект не ориентирует органы государственной власти и органы местного самоуправления на способы (направления) решения этих вопросов, оставляя для них самое широкое поле действий. Можно утверждать, что законопроект в основном не регулирует вопросы формирования и исполнения социального заказа, а лишь предоставляет право такого регулирования органам исполнительной государственной власти и органам местного самоуправления, прежде всего Правительству РФ.

Приведу пример, касающийся предусмотренного законопроектом механизма бюджетного финансирования частных организаций. Согласно абзацу 3 части 5 статьи 7 его текущей редакции объем финансового обеспечения государственного (муниципального) социального заказа в случае применения конкурентных способов отбора исполнителей услуг определяется в порядке, аналогичном порядку, установленному для определения объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания. Такой одинаковый подход как будто бы соответствует конкурентным принципам, однако насколько он сегодня реализуем, если учитывать, что выполняющие государственное (муниципальное) задание государственные (муниципальные) учреждения получают средства в том числе на содержание закрепленного за ними учрежде-

лем имущества. В то же время понятие «закрепленное имущество» для частных организаций лишено смысла. Вероятно, при разработке законопроекта предполагалось, что вопрос каким-то образом будет впоследствии разрешен Правительством РФ и другими органами.

#### 4. Заключение

В чем же проблемы? Почему, если говорить военными терминами, у нас раз за разом происходил неудачный штурм одних и тех же высот? Можно назвать по крайней мере две, связанные с недостатками российской системы государственного управления.

Первая – это нередко имеющее место в новой российской истории провозглашение намерений и недоведение дел до конца при отсутствии реального контроля за полнотой и качеством выполнения поставленных задач. Причем иногда и намерения обозначаются весьма невнятно. Пример – упомянутый законопроект о социальном заказе, который ничего по сути не определяет, а в основном содержит отсылки к решениям правительства и других органов. А уж когда и, главное, как они решат...

Следует подчеркнуть, что при неудачах преобразований не производится достаточно глубокого анализа их причин. Решение какой-то задачи может быть просто отставлено в сторону, ставится новая задача и начинается переход к ее выполнению.

Вторая проблема – остатки советского госплановского подхода в регулировании экономики и социальной сферы, когда государство пытается не воздействовать на условия их функционирования, а задать собственно их состояния (выделение НКО, которых, возможно, и не существует в заметном количестве, до 10% средств региональных и муниципальных социальных программ).

#### ЛИТЕРАТУРА

**Рудник Б.Л., Кушганина Е.В.** (2018). Привлечение НКО к оказанию социальных услуг: прозрачность применяемых процедур // *Вопросы государствен-*

ного и муниципального управления. № 3.  
С. 117–137.

**Рудник Б.Л., Романова В.В.** (2017). Бюджетное финансирование социально-культурной сферы // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 2 (34). С. 124–142.

*Поступила в редакцию 15 декабря 2018 г.*

REFERENCES (with English translation  
or transliteration)

**Rudnik B.L., Kushtanina E.V.** (2018). Involvement of NPOs in Providing Social Services: Transparency of Procedures Used. *Public Administration Issues*, 2, 117–137.

**Rudnik B.L., Romanova V.V.** (2017). The Budgetary Financing of the Socio-Cultural Sphere. *Journal of the New economic association*, 2 (34), 124–142.

*Received 15.12.2018*

**B.L. Rudnik**

National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

## **Public Funding Mechanisms of Organizations of the Socio-Cultural Sphere**

**Annotation.** The paper considers the evolution of public funding mechanisms of organizations of the socio-cultural sphere. The most significant transformations of these mechanisms are highlighted and analyzed. The subjects of such transformations are: a) methods for determining the amount of budget funds allocated to institutions; b) requirements (or their absence), accompanying the provision of funds; c) degree of freedom of institutions in the disposal of funds. The analysis concludes that there is no noticeable progress in the development of these mechanisms. Special attention is given to the current transformation determined by involvement of private organizations into provision of socio-cultural services, particularly NGOs. Two possible ways of conducting such transformation are pointed out: decentralized (that takes place today), when the transformation is carried out relatively independently by sectors of the social sphere and the subjects of the Russian Federations and “centralized” transformation, when it is carried out on the basis of rules established at the federal level that are uniform for all branches of the social sphere, as well as regions and municipalities. The advantages and disadvantages of each option are identified. In conclusion, the main problems that led to the failure to improve considered mechanisms are discussed.

**Keywords:** *socio-cultural field, public funding, grants, institutions, NGOs.*

JEL Classification: I00, Z10, H50, L31, L32.

DOI: 10.31737/2221-2264-2019-41-1-7