Б.Л. Рудник, В.В. Романова.

Бюджетное финансирование социально-культурной сферы: цифры, проблемы,

предлагаемые пути решения[[1]](#footnote-1).

Начиная с 2000 г. объем бюджетных расходов на социально-культурную сферу постоянно возрастал. Так, для консолидированного бюджета РФ он вырос в 31 раз в номинальном, в реальном выражении - а в 5 раз (рис.1). Однако в конце указанного периода ситуация ухудшилась. Если в номинальном выражении расходы продолжали расти, то в реальном (в ценах 2000 года.) снизились с 2833,7 млрд. руб. в 2013 году до 2729,3 млрд. руб. в 2014 г. или почти на 4%. Сокращение расходов в реальном выражении коснулось следующих отраслей: социальная политика (на 6,2%), образование (на 2%), СМИ (на 7%). В 2015 г. по сравнению с 2014 г. расходы на социально-культурную сферу в реальном выражении увеличились на 2,5%. Данное увеличение образовалось за счет роста расходов на социальную политику (на 96,3 млрд руб. или на 6,1%) и на здравоохранение (на 22,4 млрд рублей или на 4,9%). В остальных отраслях социально-культурной сферы отмечается сокращение расходов в реальном выражении: в образовании – на 7,2%, в культуре – на 10,4%, в физической культуре и спорте – на 6,7% и в СМИ – на 0,5%.

Рис.1 Динамика расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурную сферу

За период 2011 – 2014 гг. прослеживается замедление темпов роста расходов на социально-культурную сферу в номинальном выражении. Если в 2012 г. по сравнению с 2011 г. они выросли на 17%, в 2013 г. по сравнению с предыдущим на 11%, то уже в 2014 году всего лишь на 3%. В 2015 г. по сравнению с 2014 г. указанные расходы увеличились 10%, что в основном произошло за счет роста расходов на социальную политику (на 14%).

Как видно из рисунка 2, расходы в процентах к ВВП растут до 2013 года, а в 2014 г. снижаются на 1 п.п.. В разрезе отраслей, замедление отмечается в образовании и в социальной политике. По всем остальным отраслям расходы в % к ВВП находятся на уровне 2013 г. В 2015 г. по сравнению с 2014 г. объем расходов на социально-культурную сферу в процентах к ВВП увеличился на 1,6 п.п. Отметим, что консолидированные расходы РФ, включают расходы государственных внебюджетных фондов. В 2015 г. объем расходов их бюджетов, выраженный в процентах к ВВП, вырос на 1,7 п.п. Следовательно, объем расходов на социальную политику, направляемый из федерального бюджета и консолидированных бюджетов РФ без учета внебюджетных фондов остался на уровне 2014 г.

Рис.2 Динамика расходов консолидированного бюджета Российской Федерации по отраслям социально-культурной сферы

Рисунок 3 демонстрирует сокращение доли расходов на социально-культурную сферу в общих расходах федерального бюджета в 2014 г. по сравнению с 2013 г. на 3,1п.п., в 2015 г. они достигли уровня 2012 г.

Рис.3 Доля расходов консолидированного бюджета РФ на социально-культурную сферу в общем объеме расходов консолидированного бюджета РФ

Рис.3. Структура расходов на социально-культурную сферу консолидированного бюджета РФ

Основную долю в общих объемах расходов консолидированного бюджета РФ на социально-культурную сферу занимают расходы на проведение мероприятий в области социальной политики. В связи с этим, тренд изменения показателей доли расходов консолидированного бюджета РФ на социально-культурную сферу в общем объеме расходов консолидированного бюджета РФ и доли расходов на социальную политику в общем объеме расходов на социально-культурную сферу аналогичны. Следовательно, рост расходов на социально-культурную сферу в 2015 г., прежде всего, обусловлен увеличением расходов на социальную политику.

При этом значимость расходов на образование и на культуру снижается. Доли расходов на образование и культуру сокращаются не только в расходах на социально-культурную сферу, но и в общих объемах расходов консолидированного бюджета РФ. Так, в 2015 г. по сравнению с 2014 г. доля расходов на образование в общих объемах расходов консолидированного бюджета РФ сократилась 0,6 п.п., а доля этих расходов в общих объемах расходов на социально-культурную сферу – на 1,9 п.п. Доля расходов на культуру в общих объемах расходов консолидированного бюджета РФ сократилась на 0,2 п.п., а доля этих расходов в общих объемах расходов на социально-культурную сферу – на 0,3 п.п.

В связи с тем, что социально-культурная сфера ориентирована на предоставление услуг потребителям, рассмотрим указанные расходы в расчете на душу населения (рис.4). За период 2000 – 2015 гг. расходы на социально-культурную сферу в расчете на душу населения в номинальном выражении выросли в 31 раз. При этом на протяжении всего периода они устойчиво росли. В реальном выражении данный показатель увеличился в 5 раз. Наибольший его рост отмечается в период 2000 - 2008 гг. (в 4 раза). В 2011 г. по сравнению с 2008 г. указанные расходы возросли на 14%. В 2013 г. данный показатель достиг максимального значения. В 2014 г. по сравнению с предыдущим годом указанные расходы снизились на 5%. В 2015 г. они возросли на 2,3%, но не достигли уровня 2013 г.

Рис.4 Расходы на социально-культурную сферу в расчете на душу населения

В перспективе ситуация может еще более усугубиться. Так, Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2016 год» на 2016 г. предусмотрено сокращение бюджетных ассигнований на социально-культурную сферу, в реальном выражении (в ценах 2000 года), по сравнению с 2015 г. на 21,9 млрд руб. или на 5,3% (рис.5).

В 2016 г. сокращение расходов в реальном выражении коснется почти всех отраслей социально-культурной сферы, исключая культуру и социальную политику. В то же время расходы на культуры упали ниже уровня 2005 г. еще в 2015г. При этом в 2016 г. по сравнению с предыдущим годом планируется их незначительное повышение (на 0,8%), однако они так и останутся ниже уровня 2005 г.

Особо обратим внимание на запланированное в 2016 г. снижение расходов не только в реальном выражении, но и в номинальном выражении по следующим отраслям социально-культурной сферы: образование (на 4,4%), здравоохранение (на 5,1%), физическая культура (на 0,9%) и СМИ (на 2,0%).

Рис.5 Расходы федерального бюджета на социально-культурную

Также отметим, что в указанном Законе в 2016 г. по сравнению с 2015 г. предусмотрено сокращение расходов на социально-культурную сферу в процентах к объему ВВП на 0,1 п.п., а также снижение их доли в общих объемах расходов федерального бюджета на 0,2 п.п. Одновременно показатель «темп роста расходов на социально-культурную сферу» увеличивается более медленными темпами, чем общий объем расходов федерального бюджета. В связи с этим, можно сделать вывод о снижении значимости расходов на социально-культурную сферу.

Особенно пострадали при этом расходы на развитие отраслей социально-культурной сферы.

Анализ структуры расходов на социально-культурную сферу в разрезе средств, направляемых на развитие и функционирование за период 2000-2016 гг., приведен на рисунке.6. Начиная с 2012 г., прослеживается устойчивый тренд к сокращению средств на развитие как в абсолютном выражении, так и их доли в общих расходах социально-культурной сферы. В 2014 г. по сравнению с 2012 г. расходы на развитие сократились на 20%. Данное сокращение, прежде всего, объясняется снижением объемов финансирования федеральных целевых программ, а также увеличением расходов на функционирование учреждений социально-культурной сферы, обусловленном выполнением Указа Президента от 07.05.2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Рис.6 Расходы на социально-культурную сферу в разрезе средств, направляемых на развитие и функционирование

В 2016 г. по сравнению с 2014 г. прогнозируется дальнейшее сокращение средств на развитие на 16% и снижение их доли в общих расходах на социально-культурную сферу на 3,4 п.п. В отличии от периода 2012 - 2014 гг. сокращение расходов, направляемых на развитие социально-культурных отраслей, в большей степени обусловлено снижением объемов бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности. Если в 2014 г. по сравнению 2012 г. указанные расходы сократились на 3,1%, то в 2016 г по сравнению с 2014 г. предусмотрено сокращение объемов бюджетных ассигнований на указанные цели на 9,8%.

В ситуации сокращения объема ресурсов особую актуальность приобретает задача их более эффективного использования. В прошедшем (2015-м) году подготовлен ряд официальных документов и материалов, направленных на ее решение. Центральное место в них занимают вопросы дальнейшего развития таких реформ, как внедрение инструментов программно-целевого управления и реформа государственных и муниципальных учреждений.

Сегодня эти реформы, по сути, зашли в тупик. Так в качестве недостатков принятых сегодня государственных программ, в т.ч. называются:[[2]](#footnote-2)

1) отсутствие полноценной система стратегических документов, задающих приоритеты государственной политики в сферах реализации государственных программ, то есть, ставится под сомнение обоснованность их целей;

2) показатели государственных программ не позволяют реально оценить достижение запланированных результатов, то есть, по сути, реализацию целей этих программ;

3) ненадлежаще определены сферы реализации отдельных государственных программ: присутствуют подпрограммы, не «работающие» на их цели, подпрограммы и ФЦП дублируют друг друга, то есть, отсутствует необходимая строгая привязка мероприятий к целям госпрограмм.

Соглашаясь с оценками Минфина России, подчеркнем, что при двух последних недостатках государственные программы утрачивают характер инструментов целевого управления.

О неудаче реформы учреждений свидетельствуют произошедшие в последние годы отступления от ее ключевых идей, что выражается, прежде всего, в радикальном снижении уровня экономической самостоятельности автономных учреждений (АУ) в прошедшие после принятия Федерального закона «Об автономных» учреждениях» годы.[[3]](#footnote-3) С тех пор АУ утратили самостоятельность в планировании своей финансово-хозяйственной деятельности, проведении закупок[[4]](#footnote-4). Существенно возрос объем предоставляемой ими отчетности. Также следует отметить, что если согласно первоначальной редакции названного закона АУ могли размещать все свои средства на счетах, открытых им в кредитных организациях, то сегодня часть их средств (субсидии на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества) в обязательном порядке размещается на лицевых счетах в органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований. Предоставленное АУ право размещать средства, полученные из бюджета на прочие цели и из внебюджетных источников, на таких лицевых счетах нередко превращается в установленную учредителями АУ обязанность.

К еще оставшимся у АУ значимым экономическим свободам относятся:

- право использования средств субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, не израсходованными в текущем финансовом году (остатки средств на конец года), в следующем финансовом году (до реформы такие остатки перечислялись в бюджет);

- право расходования средств названных субсидий без санкционирования органами Федерального казначейства, финансовыми органами субъектов РФ, муниципальных образований.

Однако эти свободы находятся под угрозой. Так в уже упомянутом докладе Минфина России в целях снижения указанных остатков в том числе предлагается уточнять объем субсидии на выполнение государственного задания в декабре текущего года исходя из представленного учреждением отчета о предварительном исполнении этого задания. Заметим также, что в случае реализации данной меры возрастает и без того огромный объем отчетности учреждений. Что касается санкционирования расходов, то оно предусмотрено новой редакцией БК РФ.

Показателем кризиса реформы учреждений являются действия по дальнейшей централизации принятия решений по соответствующим вопросам, сосредоточение их в федеральном центре. Именно такой подход демонстрируется в отношении перечней государственных и муниципальных услуг, а также нормативов финансовых затрат.

Говоря о кризисе названных реформ, важно отметить, что они являются очередной попыткой не удавшихся преобразований, имеющих сходные цели и способы их реализации. Так начиная с середины 90-х последовательно внедрялись (Афанасьев М.П., Шаш Н.Н., 2014): 1) программы социально-экономического развития Российской Федерации, 2) федеральные целевые программы, 3) ведомственные целевые программы, 4) государственные программы.

Реформа учреждений должна рассматриваться, с одной стороны, как сегодняшний этап, а, с другой, - как важнейшая составная часть двух более ранних этапов трансформации организационно-экономических механизмов оказания государственных и муниципальных услуг, относящихся к концу 1980-х – началу 1990 гг. и к 1990 гг. Целью этих трансформаций являлось достижение рационального баланса между свободой инициативы производителей таких услуг и государственным контролем их деятельности. Основные задачи: (1) расширение экономических прав организаций, (2) повышение обоснованности объемов выделяемых государственным и муниципальным учреждениям бюджетных средств, прежде всего, на основе внедрения нормативного подхода, (3) развитие альтернативных государственному источников финансирования социально-культурной сферы. Попытки решения этих задач не приводили к успеху и организационно-экономические механизмы социально-культурной сферы в основном оказывались в исходном положении. То есть происходило не последовательное продвижение в намеченном направлении, а как бы движение по кругу.

Таблица 1. Этапы трансформации организационно-экономических механизмов в социально-культурной сфере

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Этапы | Новации, предусмотренные законами и иными актами | Реализация |
| Последние советские годы | Внедрялся «новый хозяйственный механизм в отраслях социальной сферы».1. Повышение экономической самостоятельности организаций: повышение экономической самостоятельности государственных учреждений. 2. Бюджетное финансирование: внедрение финансовых нормативов. | На этот механизм успела перейти лишь часть учреждений, нормативы не были внедрены. |
| 90-е гг. XX в. | 1. Повышение экономической самостоятельности организаций:1.1. Развитие частного сектора (возможность приватизации, налоговые льготы частным организациям, возможность их бюджетного финансирования).1.2. Широчайшая самостоятельность государственных учреждений. 2. Бюджетное финансирование: внедрение нормативов.3. Развитие альтернативных государственному источников финансирования: льготы по налогу на прибыль благотворителям. | 1.1. Приватизация в основном не состоялась, налоговые льготы отменены (1995 г.), бюджетного финансирования по существу не было.1.2. С началом 2000-х произошло отступление: а) перевод средств учреждений, полученных из внебюджетных источников в органы казначейства, контроль за их расходованием;б) запрет на пользование кредитом;в) существенное ограничение видов приносящей доходы деятельности;г) регулирование закупочной деятельности специальным законом (№ 94-ФЗ).2. Нормативы не внедрены.3. Отменены для благотворителей - юридических лиц (в 1995 г. частично, в 2000 г. полностью). |
| 2000-е – 2010-е гг. | Проводится реформа учреждений.1. Повышение экономической самостоятельности организаций:1.1. Развитие частного сектора (правовые основы «некоммерческой приватизации»).1.2. Введены новые типы учреждений с высоким уровнем экономической самостоятельности.2. Бюджет. финансирование: внедрение нормативов. | 1.1. Правовых основ создать не удалось (подготовленный законопроект не был внесен в Государственную думу).1.2. С начала 2010-х происходит отступление: часть средств АУ возвращена в казначейство; установлены ограничения на самостоятельное формирование плана финансово-хозяйственной деятельности; рост объема отчетности; ограничение самостоятельности АУ в закупках (принят Федеральный закон № 223-ФЗ). Близкая перспектива – ограничения на использование остатков средств.2. Нормативы по сути не внедрены |

Предшествующие неудачи позволяют предположить, что скромность результатов сегодняшних реформ обусловлена не столько недочетами в их проведении, сколько фундаментальными недостатками проводившейся череды организационно-экономических преобразований. При этом следует отметить, что неудачи трансформации организационно-экономических механизмов социально-культурной сферы на каждом из ее этапов не становились объектом критического научного осмысления.

Что же дальше? Не касаясь программно-целевых принципов, где перспективы пока неясны, остановимся на вопросах трансформации организационно-экономических механизмов. Сегодня обозначились контуры следующего этапа этих трансформаций, сутью которых является внедрение конкурентных механизмов оказания государственных и муниципальных услуг. В качестве основных составляющих данного этапа предлагаются[[5]](#footnote-5):

1) рыночное размещение государственного (муниципального) заказа с участием частных организаций;

2) предоставление потребителям возможности самостоятельного выбора поставщика (с использованием сертификатов), разработка перечня услуг, которые можно получить по сертификатам;

3) принятие федерального закона «Об оказании государственных и муниципальных услуг на конкурентной основе»;

4) преобразование автономных и части бюджетных учреждений в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации (ГМАНО).

Однако на сегодняшний день указанные составляющие еще недостаточно проработаны в концептуальном плане. Так отсутствует определение понятия «государственный (муниципальный) заказ, не установлено содержание названного федерального закона. Возникают вопросы и к ГМАНО: автономная некоммерческая организация – это форма частной, но не государственной или муниципальной организации.

Вместе с тем общее направление будущих преобразований представляется верным. «Движения по кругу» вряд ли удастся избежать, если пытаться сохранить неприкосновенность государственного сектора и все преобразования сосредоточить на «отладке» организационно-экономических условий функционирования составляющих его учреждений. Представляется, что важнейшими направлениями будущих реформ и должны стать приватизация части государственных учреждений, перевод их в статус частных некоммерческих организаций (возможно с государственным участием), а также развитие конкурентных механизмов предоставления бюджетных средств. Важно сформировать и ввести в действие законодательную базу, обеспечивающую «открытость» социальной сферы, которая понимается в том смысле, что в этой сфере действуют, конкурируя друг с другом, как государственные и муниципальные учреждения, так и частные организации (Рудник Б.Л., 2013).

Однако, прежде чем переходить к новому этапу трансформаций, представляется необходимым вернуть реформу учреждений в русло ее ключевых идей. Одной из таких по сути «забытых» идей, имеющих высокую значимость не только сегодня, но и в перспективе является обеспечение высокого уровня экономической самостоятельности АУ. Именно учреждения этого типа предназначены для деятельности в условиях развитых конкурентных отношений, в них работают наиболее квалифицированные управленческие команды, в них проходит «обкатку» такая форма независимого контроля, как наблюдательный совет, они должны являться ориентиром для многих учреждений, которые сегодня в силу инерции или недостаточной подготовленности управленческих кадров оказались в статусе бюджетных учреждений.

Литература

Анализ бюджетного финансирования отраслей социально-культурной сферы, выпуск 2. М. Высшая школа экономики. 2015.

Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации/ Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2.

Рудник Б.Л. Совершенствование организационно-финансового механизма оказания государственных и муниципальных услуг/ Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3.

1. В докладе к отраслям социально-культурной сферы относятся образование, здравоохранение, культура, социальная политика, физическая культура и спорт и СМИ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Подготовленный в 2015-м году доклад Минфина России «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета». Опубликован на официальном сайте Минфина России (minfin.ru), дата обращения 23.11.2015. [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». [↑](#footnote-ref-3)
4. С 1 января 2012 г. закупочная деятельность АУ регулируется Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». [↑](#footnote-ref-4)
5. Упомянутый доклад Минфина России. [↑](#footnote-ref-5)