



## Развитие финансового механизма в отраслях социальной сферы в условиях реформы общественных финансов

Юлия Александровна Машенко<sup>1</sup>, Галина Геннадьевна Уварова<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Южно-Российский институт управления, Ростов-на-Дону, Россия

<sup>1</sup>maschenko-ya@ranepa.ru    <sup>2</sup>uvarova-gg@ranepa.ru

### Аннотация

**Введение.** Сохранение населения, повышение благополучия и благосостояния людей относится к числу долгосрочных приоритетов национального развития в РФ. Решение широкого спектра задач в рамках данной национальной цели требует привлечение огромного объема финансовых, в первую очередь бюджетных, ресурсов, и следовательно, систематического мониторинга и оценки по различным направлениям: рациональности, эффективности, достаточности, соответствия социально-демографической структуре общества, доступности и качества предоставляемых услуг.

**Цель.** Выявление ключевых тенденций модернизации общественных финансов в социальной сфере по следующим направлениям: совершенствование механизма государственных (муниципальных) заданий и развитие конкурентных механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг.

**Материалы и методы.** При подготовке статьи использованы статистические данные об объеме и направлениях расходов консолидированного бюджета Минфина РФ, о количестве и структуре организаций в социальной сфере, публикуемые Федеральной службой государственной статистики; данные единого портала бюджетной системы РФ «Электронный бюджет»; результаты социологического исследования Финансового университета при Правительстве РФ «Эффективность реализации государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»; нормативные правовые акты; научные статьи. Используются методы статистического анализа, экспертных оценок, системного подхода.

**Результаты.** В ходе исследования выявлены основные результаты реализации мер по повышению эффективности и качества услуг в социальной сфере, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных средств. Одновременно показаны проблемы недостаточного объема бюджетного финансирования, потребность в дополнительных бюджетных ресурсах для достижения национальной цели повышения качества жизни граждан и решения задач повышения доступности и улучшения качества здравоохранения, образования, создания современной комфортной инфраструктуры.

**Выводы.** Построение оптимальной системы оказания и финансового обеспечения социальных услуг требует в настоящее время не столько мер инструментального характера, направленных на совершенствование распределения объема имеющихся средств, сколько привлечения дополнительных объемов бюджетного финансирования.

**Ключевые слова:** социальная сфера, общественные финансы, расходы бюджета, государственное (муниципальное) задание, нормативы затрат, государственный (муниципальный) заказ на услуги в социальной сфере, социальный сертификат

**Для цитирования:** Машенко Ю. А., Уварова Г. Г. Развитие финансового механизма в отраслях социальной сферы в условиях реформы общественных финансов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2025. № 3. С. 92–104. EDN ERCXBR

## Development of the financial mechanism in social sectors in the context of public finance reform

Julia A. Mashchenko<sup>1</sup>, Galina G. Uvarova<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, South Russian Institute of Management, Rostov-on-Don, Russia

<sup>1</sup>maschenko-ya@ranepa.ru

<sup>2</sup>uvarova-gg@ranepa.ru

### Abstract

**Introduction.** Preservation of the population, improvement of well-being and well-being of people are among the long-term priorities of national development in the Russian Federation. Solving a wide range of tasks within the framework of this national goal requires the involvement of a huge amount of financial, primarily budgetary, resources, and, consequently, systematic monitoring and evaluation in various areas: rationality, efficiency, sufficiency, compliance with the socio-demographic structure of society, accessibility and quality of services provided.

**Purpose.** Identification of key trends in the modernization of public finances in the social sphere in the following areas: improvement of the mechanism of state (municipal) assignments and development of competitive mechanisms for the provision of state (municipal) services.

**Materials and methods.** In preparing the article, we used statistical data on the volume and directions of expenditures of the consolidated budget of the Ministry of Finance of the Russian Federation, on the number and structure of organizations in the social sphere, published by the Federal State Statistics Service; data from the unified portal of the budget system of the Russian Federation "Electronic Budget"; the results of a sociological study by the Financial University under the Government of the Russian Federation "The effectiveness of the implementation of state (municipal) services in the social sphere"; regulatory legal acts; scientific articles. The methods of statistical analysis, expert assessments, and a systematic approach are used.

**Results.** The study revealed the main results of the implementation of measures to improve the efficiency and quality of services in the social sphere, which are financially supported by budgetary funds. At the same time, the problems of insufficient budget financing, the need for additional budget resources to achieve the national goal of improving the quality of life of citizens and solving the problems of increasing accessibility and improving the quality of healthcare, education, and creating a modern comfortable infrastructure are shown.

**Conclusions.** Currently, building an optimal system for the provision and financial support of social services requires not so much instrumental measures aimed at improving the allocation of available funds as attracting additional amounts of budget financing.

**Keywords:** social sphere, public finance, budget expenditures, state (municipal) assignment, cost standards, state (municipal) order for social services, social certificate

**For citation:** Mashchenko Yu. A., Uvarova G. G. Development of the financial mechanism in the social sphere in the context of public finance reform. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2025;(3):92–104. EDN ERCXBR

### Введение

Современный этап социально-экономических, нормативно-правовых, административно-политических преобразований в России неразрывно связан с совершенствованием механизмов развития социального государства. Выполнение государством социальных функций, механизмы организации и финансового обеспечения данной деятельности занимают ключевое положение в документах стратегического планирования социально-экономического развития: указах Президента РФ о национальных целях и сопутствующих их достижению стратегических задачах, основных направлениях деятельности Правительства РФ, государственных программах и паспортах национальных проектах и т.д.

При этом выполнение социальных обязательств государства в условиях ограниченности бюджетных средств и одновременно усиления социальной ориентации экономики, усложнения потребностей общества в силу трансформации его социально-демографической структуры, появления новых вызовов и угроз геополитического и экономического характера предопределяет систематический поиск наиболее эффективных моделей и инструментов государственного управления, механизмов распределения и использования бюджетных средств, совершенствование системы оказания государственных (муниципальных услуг).

Ключевая роль в данном вопросе отводится трансформации финансово-правового механизма организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в контексте масштабного процесса реформирования общественных финансов в РФ. В 2024 г. завершился его очередной этап, приоритеты которого были заданы Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. В перечне основных направлений реформы общественных финансов в указанном периоде особое место отводилось повышению эффективности и качества государственных услуг в социальной сфере, совершенствованию финансового механизма их оказания по следующим направлениям (рис. 1).

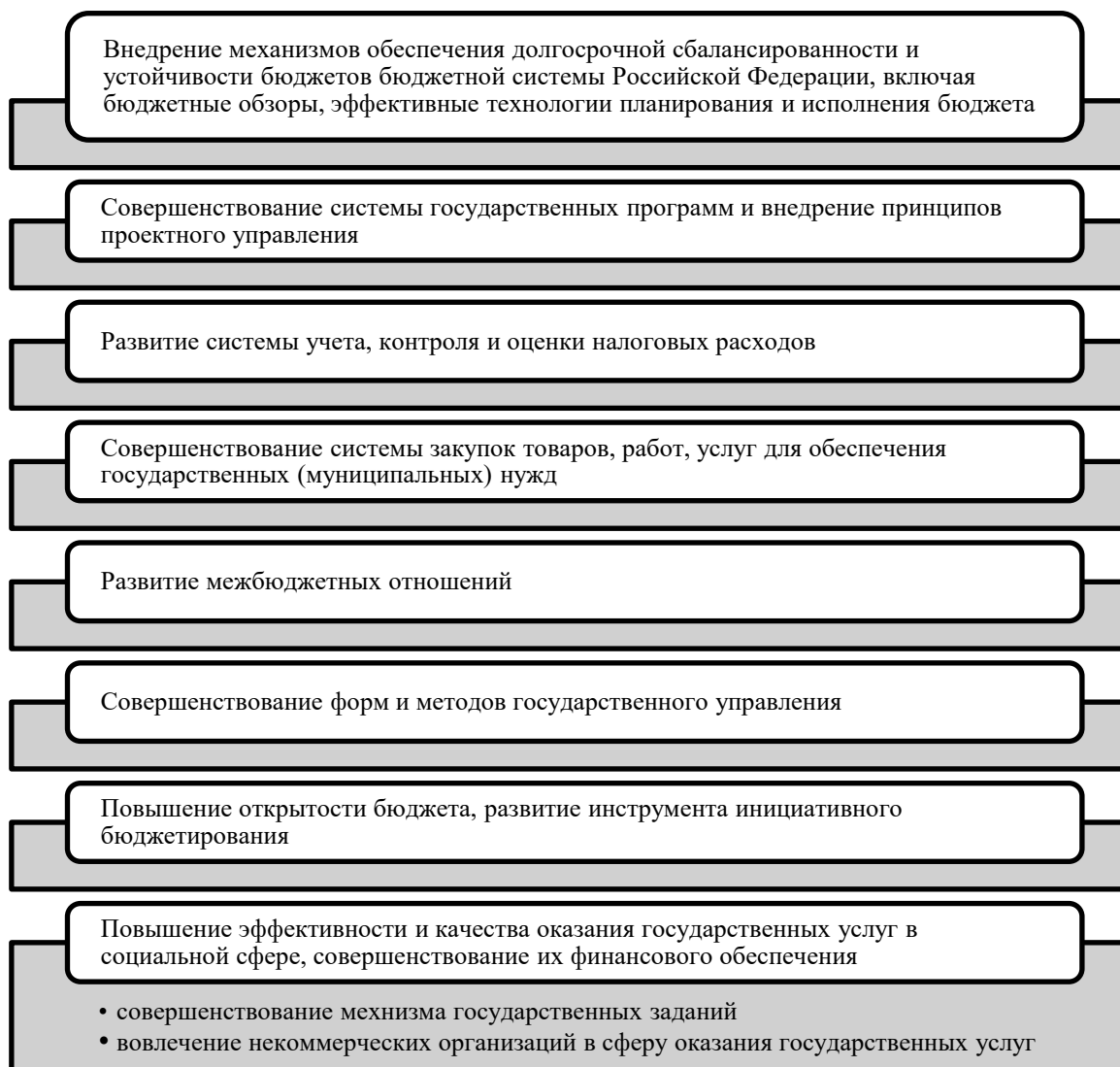


Рис. 1. Основные направления реформы системы управления общественными финансами в 2019–2024 гг.<sup>1</sup>

Fig. 1. The main directions of the reform of the public finance management system in 2019-2024

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e/) (дата обращения 08.04.2025)

Усложнение макроэкономической ситуации и обострение геополитических противоречий ускорило и одновременно усложнило масштабную структурную трансформацию российской экономики, которая проходит в настоящий момент в условиях переориентации бюджетных ресурсов на новые приоритеты, заданные национальными целями развития.

### Материалы и методы

В статье проанализированы основные направления модернизации общественных финансов в социальной сфере – совершенствование механизма государственных (муниципальных) заданий и развитие конкурентных механизмов предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Статья подготовлена на основе обзора источников различного характера: статистических данных Федеральной службы государственной статистики; данных сайта; материалов официального сайта Министерства финансов РФ; сведений единого портала бюджетной системы РФ «Электронный бюджет»; результатов социологического исследования в сфере эффективности государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, реализованного в феврале – мае 2024 г. Минфином России совместно с Финансовым университетом при Правительстве РФ; научных статей; нормативно-правовых документов в сфере стратегического планирования, предоставления и финансового обеспечения социальных услуг. Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания и специальные методы экономического анализа: анализ, синтез, сравнение, обобщение, системный подход, анализ динамических рядов, сравнительный анализ, метод экспертных оценок.

### Результаты и обсуждение

Предварительными результатами современного этапа процесса реформирования общественных финансов социального сектора можно назвать следующее. Во-первых, социальные расходы государства – затраты на всех уровнях бюджетной системы в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, социальной поддержки населения и т.д. – были и остаются важнейшим приоритетом бюджетной политики в РФ, регулярно составляя более половины всех расходов консолидированного бюджета (62-64% в 2000-2021 гг.). Темпы их роста незначительно отстают или опережают темпы роста других видов расходов, что при высоком уровне государственных социальных гарантий и ограниченности финансовых ресурсов и возможностей определяет потребность в постоянном поиске наиболее эффективных инструментов и решений в области государственных социальных расходов.

**Таблица 1 - Динамика расходов консолидированного бюджета РФ в отраслях социальной сферы, в номинальном выражении, млрд руб.<sup>1</sup>**

Table 1 - Dynamics of expenditures of the consolidated budget of the Russian Federation in social sectors, in nominal terms, billion rubles

Показатель	2011	2015	2020	2021	2021 к 2011 гг., %
Расходы всего	19994,6	29741,5	42503,0	47072,7	235,4
в том числе					
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 195,0	979,9	1 590,5	2 172,0	181,8
Образование	2 231,8	3 034,6	4 324,0	4 690,7	210,2
Культура. кинематография	310,6	395,6	610,1	651,9	209,6
Здравоохранение	1 933,1	2 861,0	4 939,3	5 167,3	267,3
Социальная политика	6512,2	10479,7	15 121,7	16 002,3	245,7
Физическая культура и спорт	162,9	254,9	400,7	437,5	268,1
Удельный вес социальных расходов в общем объеме расходов, %	62,4	61,2	64,6	63,2	101,3
Доля социальных расходов к ВВП, %	20,7	23,0	25,3	21,6	104,3

<sup>1</sup> Краткая ежегодная информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов [Internet]; 2025 [cited 2025 Apr 23]. Available from: [https://minfin.gov.ru/ru/document?TAG\\_ID\\_4\[\]=1231](https://minfin.gov.ru/ru/document?TAG_ID_4[]=1231)

Во-вторых, на данный момент можно констатировать сложившееся разнообразие моделей ведения экономической деятельности во всех отраслях социальной сферы с точки зрения сочетания организационно-правовых форм и форм собственности. Современная социальная сфера является сложным структурным образованием, сочетающим множество коммерческих и некоммерческих организаций государственного (муниципального) и негосударственного секторов экономики [1, с. 16]. Доминирование государственных некоммерческих организаций в структуре производителей отдельных социальных услуг (социального обеспечения и социальной защиты, услуг в сфере образования, культуры, сохранения историко-культурного наследия) объясняется социальной значимостью производимого продукта, значительными внешними эффектами от его равномерного распределения и потребления, взятыми на себя обязательствами государства гарантировать равенство доступа к потреблению услуг. На начало 2025 г. государственными (муниципальными) учреждениями являются более 95,2 тыс. из 122 тыс. организаций в сфере образования, 7,5 тыс. из 11,4 тыс. организаций, функционирующих в сфере культуры (библиотек, архивов, музеев)<sup>1</sup>.

Коммерческий тип хозяйствования, распространенный в сфере управления жилищным фондом, предоставлении услуг в сфере здравоохранения, туризма, отдыха и развлечений, ориентирован на усложняющиеся и возрастающие запросы потребителей к объему и качеству услуг, охватывает сегменты социальной сферы с достаточным уровнем платежеспособного спроса и необходимостью узкоспециализированных «нишевых» решений. Преобладающим типом организаций в указанных сферах являются общества с ограниченной ответственностью, составляющие около 80% всех зарегистрированных организаций в здравоохранении (54,3 тыс. из 66 тыс.), почти 60% организаций в сфере управления недвижимым имуществом (176,2 из 298,6 тыс.).

Негосударственные некоммерческие организации восполняют недостаточное присутствие в конкретном сегменте государственных поставщиков, ориентированы на предоставление нетипичных, уникальных социальных услуг, гарантированных для определенной части потребителей. Способствуя достижению социально значимых целей через производство социально значимых благ, НКО обеспечивают нужный уровень адресности, нестандартности и инновационных подходов к решению социальных вопросов. Основными типами НКО в социальной сфере являются частные учреждения (представленные преимущественно в сфере образования, на которую приходится 80% организаций данного типа), автономные некоммерческие организации (распространенные в сферах спорта, отдыха и развлечений, образования, предоставления социальных услуг). Присутствуют также общественные организации и товарищества собственников недвижимости, функционирующие соответственно в сферах спорта и отдыха и управления недвижимостью (предоставления услуг по управлению жилищным фондом).

В-третьих, фундаментальную основу деятельности в отечественной социальной сфере традиционно составляет государственный некоммерческий сектор, представленный преимущественно различными типами государственных (муниципальных) учреждений – казенных, бюджетных, автономных. В сфере государственного управления и социального обеспечения государственные (муниципальные) учреждения составляют около 75% всех организаций, в сфере образования – около 80%, в деятельности библиотек, архивов, музеев и прочих объектов культуры – более 66%, свыше 10% в деятельности в области здравоохранения, а также спорта, отдыха и развлечений.

В 2010-е гг. была проведена масштабная работа по трансформации системы организации оказания государственных и муниципальных услуг, включающая совершенствование правового положения государственных (муниципальных) учреждений; перевод деятельности учреждений на программно-целевую основу путем введения механизма формирования государственного (муниципального) задания; переход на расчет объемов финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания с учетом нормативных затрат, отраслевых и территориальных корректирующих коэффициентов и т.д. [2, с. 140]. Ее основным экономическим, правовым и управленческим инструментом выступает в настоящее время государственное

<sup>1</sup> Статистический регистр. Количество организаций по данным государственной регистрации [Internet]; 2025 [cited 2025 Apr 10]. Available from: <https://rosstat.gov.ru/folder/522>

(муниципальное) задание, определяющее цели, задачи, показатели и ресурсы для оказания услуг, позволяющее планировать и осуществлять расходы бюджетов бюджетной системы РФ, обеспечивать контроль за выполнением поставленных задач. Задание позволяет обеспечить взаимосвязь показателей объемов и качества предоставляемых учреждениями услуг (выполняемых работ) с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня.

Принципиальное значение для формирования задания имеет введенное с 01.01.2018 г. требование руководствоваться при составлении перечнями (классификаторами) государственных (муниципальных) услуг – общероссийскими (базовыми) отраслевыми; федеральными; региональными. Данные перечни (классификаторы) предназначены для идентификации государственной (муниципальной) услуги по основным параметрам: содержание, условие (формы) оказания, категория потребителей, показатели качества и объема и т.д. Результатом систематически ведущейся нормотворческой работы в данной сфере по данным единого портала бюджетной системы Российской Федерации [budget.gov.ru](http://budget.gov.ru) являются более 450 тыс. реестровых записей в общероссийских (базовых) отраслевых перечнях по 35 видам деятельности, около 3 тыс. записей в федеральных перечнях (классификаторах) государственных услуг (работ), около 37 тыс. записей в региональных перечнях (при составе региональных перечней от нескольких единиц до нескольких тысяч записей). Федеральные и региональные перечни, не копируя общероссийские базовые (отраслевые), отражают содержание и характер деятельности государственных (муниципальных) учреждений в соответствующей сфере и/или публично-правовом территориальном образовании, учитывают специфику и потребности местного сообщества.

Принятые в последние годы меры, направленные на совершенствование механизма формирования Задания, уточнение порядка расчета его финансового обеспечения позволили решить следующие задачи: установить четкие требования к порядку оказания услуг (выполнения работ); определить объем финансового обеспечения учреждения в прямой зависимости от показателей Задания; увеличить качество планирования размеров субсидий для организаций бюджетного сектора, повысить тем самым обоснованность бюджетных расходов; обеспечить должный уровень финансового контроля за целевым использованием бюджетных средств и т.д.

Помимо мер, направленных на совершенствование механизма государственного (муниципального) задания, важнейшими результатами изменений системы управления общественными финансами в 2019-2024 гг. также стали:

- установление порядка мониторинга результатов предоставления субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания;
- внедрение системы долгосрочного планирования бюджетных инвестиций;
- разработка в цифровых форматах системы планирования деятельности для бюджетных учреждений;
- утверждение федеральных стандартов бухучёта для госсектора;
- внедрение федеральных стандартов финконтроля и внутреннего финансового аудита;
- законодательное закрепление и апробация механизма социального заказа.

Реализация положений № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», заложившего основы нового организационно-экономического механизма в социальной сфере, прошла к настоящему времени этап апробации в пилотных регионах и отраслях, что дает возможность сформулировать некоторые выводы. Во-первых, сложилась практика сочетания различных подходов при организации оказания услуг в социальной сфере: применение новых (конкурентных) и традиционных (неконкурентных) способов отбора исполнителей. Динамика параметров исполнения социального заказа негосударственными исполнителями (в разрезе количества заказов, численности потребителей, объема финансового обеспечения) в целом является положительной (табл. 2).

**Таблица 2 - Динамика внедрения социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере<sup>1</sup>**

Table 2 - Dynamics of the introduction of a social order for the provision of state (municipal) social services

	2022	2023	2024
Количество социальных заказов, всего	154	1532	2037
Количество исполнителей услуг			
государственных	1348	7378	7460
негосударственных	78	202	170
Объем соцзаказа, распределенный на конкурентной основе			
сертификат	248951	402531	368334
конкурс	12234	3076	5000
Количество потребителей услуг в рамках соцзаказа, тыс. чел.	6868,5	7975,8	8545,8
Объем финансового обеспечения социального заказа, млрд. руб.	65	80	87

Во-вторых, можно констатировать формирование существенной отраслевой дифференциация сочетания способов определения исполнителей социальных услуг [3, с. 164]. Самыми крупными направлениями, в которых применяется принцип конкуренции государства с другими секторами, являются сфера предоставления услуг при социальном обслуживании граждан на дому (при небольшом числе социальных заказов получателями услуг являются более 4 млн чел., а доля социального заказа, распределенного на конкурентной основе, составляет свыше 30% от общего объема соцзаказа по всем направлениям) и сфера дополнительного образования (на ее долю в 2024 году приходилось более 70% от общего количества соцзаказов и свыше 60% выданных сертификатов). Количество социальных заказов в сфере спортивной подготовки и оказания физкультурно-оздоровительных услуг невелико, но здесь получил преимущественное распространение способ определения исполнителей через конкурс.

Уровень развития конкурентной среды также имеет выраженную отраслевую специфику. Самый высокий уровень конкуренции сформировался в сфере реализации дополнительных образовательных программ и социального обслуживания населения, где конкурентным способом были отобраны исполнители соответственно 10 и 3% услуг (от общего количества потребителей). Отсутствие конкуренции отмечено в отраслях, где важна системная многолетняя работа организаций, присутствуют существенные административные барьеры, характерной особенностью получателей услуг является доверие преимущественно государственным организациям – в сферах паллиативной медицинской помощи (так, в 2024 г. услугу по данному направлению по конкурсу или сертификату получили около 1,6 тыс. потребителей, в то время как по государственному (муниципальному) заданию более 275 тыс. чел.), санаторно-курортного лечения, спортивной подготовки, содействия занятости населения.

В-третьих, одной из особенностей ФЗ № 189 является то, что все ключевые управленческие решения принимаются на уровне региона. Регион самостоятельно определяет направление деятельности, по которому будет проходить апробация, состав социальных услуг, которые выводятся на открытый рынок (в рамках направлений, указанных в Законе, и с учетом содержания общероссийских базовых (отраслевых) и региональных перечней (классификаторов) государственных и муниципальных услуг), объем социального заказа, меры поддержки и т.д. Соответственно, степень эффективности социального заказа будет существенно варьироваться и зависеть от региональной модели социальной политики.

<sup>1</sup> Социальные заказы на оказание услуг в социальной сфере. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Internet]; 2025 [cited 2025 May 05]. Available from: <https://budget.gov.ru/Бюджет/Государственная-поддержка/Социальные-заказы-на-оказание-услуг-в-социальной-сфере>

В 2023-2024 гг. Финансовым университетом при Правительстве РФ, Центром финансов государственных и муниципальных учреждений Научно-исследовательского финансового института совместно с Минфином России и региональными общественными палатами был проведен ряд социологических исследований с целью оценки уровня удовлетворенности граждан оказываемых государственными (муниципальными) услугами в социальной сфере на основе положений № 189-ФЗ и развития конкуренции при оказании этих услуг в пилотных регионах. Были зафиксированы определенные положительные результаты (увеличение охвата/доступа к услугам, повышение качества услуг, рост удовлетворенности граждан оказанием государственных услуг в социальной сфере) и одновременно выявлен ряд проблем, в частности:

- многочисленность и разрозненность законодательных актов, которые регулируют участие негосударственных организаций в оказании бюджетных услуг (по утверждению экспертов в каждом регионе должно быть около 23-25 НПА, регулирующих вопросы, связанные с поставщиками социальных услуг);
- ошибки и неточности в региональных и муниципальных нормативных правовых актах об организации оказания услуг в социальной сфере, утверждении порядка формирования социального заказа, предоставления субсидии на финансово обеспечение (возмещение) затрат, связанных с оказанием услуг в социальной сфере и др.;
- избыточность (в ряде случаев неконкретность, неточность) требований к негосударственным поставщикам социальных услуг в региональном законодательстве;
- неготовность органов власти работать с некоммерческими организациями (отсутствие системной поддержки потенциальных поставщиков социальных услуг, нежелание работать с небольшими организациями, политика привлечения одной крупной негосударственной организации к оказанию услуг);
- монополия государства на ведение информационных баз получателей услуг, как следствие проблемы с поиском получателей услуг у потенциальных поставщиков;
- непрозрачность процедур принятия решений государственными органами (органами местного самоуправления) при привлечении негосударственных организаций к оказанию услуги;
- недостаточная готовность потенциальных получателей услуг обращаться в негосударственную организацию (недоверие к негосударственным поставщикам; недостаточный уровень компетентности, правовой, финансовой и цифровой грамотности; низкая информированность населения о возможности получения услуг в негосударственном секторе и т.д.);
- территориальная/транспортная доступность организации, оказывающей услуги (одна из ключевых проблем, которую выделяют потребители при получении услуг в негосударственной организации, и одновременно один из основных факторов при выборе организации – исполнителя услуги);
- рост активности мошеннических схем, направленных на получение доступа к данным пользователей портала «Госуслуги»<sup>1</sup>.

Однако наибольшие трудности создают, по нашему мнению, проблемы и барьеры экономического характера. Так, значительное количество потенциальных поставщиков сталкивается с нехваткой различных ресурсов (кадровых, что проявляется в отсутствии мотивации и достаточной квалификации кадров негосударственных организаций, чтобы соответствовать стандартам, прописанным в требованиях к поставщикам социальных услуг; имущественных – в виде отсутствия/нехватки пригодных помещений, высоких ставок арендной платы; материально-технических – недостаточной оснащенности оборудованием, инвентарем и т.д.). Одним из самых существенных барьеров является низкая доступность финансовых ресурсов, выраженная в виде высокой стоимости заемных средств, отсутствия/недостаточности интереса потенциальных инвесторов, поддержки спонсоров. Как результат, рыночные ниши занимают в основном организации с существенным ресурсным потенциалом, опытом работы и положительной репутацией у благополучателей, у которых зачастую отсутствуют альтернативы для выбора других поставщиков.

<sup>1</sup> Отчет о результатах социологического исследования «Эффективность реализации государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере». URL:

[https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/02/main/Otchet\\_o\\_rezultatakh.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/02/main/Otchet_o_rezultatakh.pdf) (дата обращения 10.04.2025)



Данные обстоятельства усложняются проблемой, носящей системный характер – низкие тарифы на оказание государственных (муниципальных) социальных услуг. Действующие тарифы затрат по апробируемым услугам в большинстве случаев не покрывают все расходы, связанные с оказанием услуг. Например, по данным экспертов, тариф в сфере социального обслуживания покрывает в среднем 29,5% прямых расходов, непосредственно связанных с оказанием услуги<sup>1</sup>.

Таким образом, при рассмотрении основных направлений решения задачи повышения эффективности и качества государственных услуг в социальной сфере можно сделать вывод, что на данном этапе был реализован широкий комплекс мер, направленных на совершенствование существующего и пилотирование нового бюджетно-правового механизма предоставления социальных услуг. Однако данные меры, не создавая дополнительного источника финансового обеспечения, только перераспределяют имеющиеся средства, «консервируя» одну из самых хронических проблем общественных финансов – недостаточные объемы бюджетного финансирования по сравнению с масштабом задач, стоящими перед отраслями.

Недофинансирование на протяжении многих лет перевело в застойный режим проблему оплаты труда работников бюджетных организаций социальной сферы, самой высокообразованной и квалифицированной, но низкооплачиваемой рабочей силы в стране. Особенность макроэкономических пропорций ее отраслей, выраженные структурой валовой добавленной стоимости с точки зрения составляющих ее первичных доходов, заключается в том, что оплата труда является преобладающим элементом ВДС отраслей социальной сферы; ее доля в 2 и более раза превышает соответствующее значение в среднем по экономике (рис. 2). При этом на долю сектора «Государственное управление», к которому согласно методологии СНС относятся организации бюджетного сектора, приходится свыше 90% общестранового фонда оплаты труда в образовании и здравоохранении (3192,0 из 3355,3 млрд. руб. в сфере образования в 2021 г.; 3248,3 из 3825,0 млрд руб. в области здравоохранения и социальных услуг), около 70% фонда оплаты труда персонала организаций культуры, спорта, досуга (546,7 из 787,2 млрд. руб.); в организациях сектора «Нефинансовые предприятия» и «Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства» (включающих негосударственных производителей социальных услуг) формируется от 10 до 30% оплаты труда работников, занятых в соответствующих отраслях<sup>2</sup>. Резервы экономического роста в отраслях социальной сферы, таким образом, логически определяются параметрами бюджетной политики и уровнем заработной платы ее работников.

Задача совершенствования механизмов формирования и распределения фонда оплаты труда в бюджетных отраслях социальной сферы, поставленная еще Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», формально в настоящее время может считаться решенной. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за январь – декабрь 2023 г. показывают, что заработная плата работников организаций образования, культуры, социальных работников составляет в среднем по РФ 48–54 тыс. руб., врачей, преподавателей образовательных организаций высшего образования и научных сотрудников – 113–147 тыс. руб.<sup>3</sup>, что в сравнении с приводимым справочно значением заработной платы наемных работников в негосударственных организациях (57,2 тыс. руб.) соответствует установленным целевым индикаторам (100–200%). Однако неоднократно отмечалось, что среднемесячная заработная плата исчисляется исходя из среднесписочной численности работников, при расчете которой сотрудник, работающий на 1,5-2 ставки учитывается как единица. Следовательно, достижение целевых значений по соотношению заработной платы в отраслях социальной сферы и заработной платы в экономике стало возможно именно благодаря колоссальной переработке врачей, учителей, среднего медперсонала и т.д. [4, с. 144]

<sup>1</sup> Некрасова М. Социальный заказ: как работает федеральный закон № 189 и каких изменений ждут. URL: <https://asi.org.ru/2024/06/19/sotsialnyj-zakaz-kak-rabotaet-federalnyj-zakon/> (дата обращения 12.04.2025).

<sup>2</sup> Национальные счета России в 2015-2022 годах: Стат. сб./ Росстат. - М., 2023. – 419 с. [Internet]; 2025 [cited 2025 Apr 23]. Available from: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Nac-sch\\_2015-2022.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Nac-sch_2015-2022.pdf)

<sup>3</sup> Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за январь-декабрь 2023 года [Internet]; 2025 [cited 2025 Apr 29]. Available from: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/itog-monitor\\_04-2023.htm](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/itog-monitor_04-2023.htm)

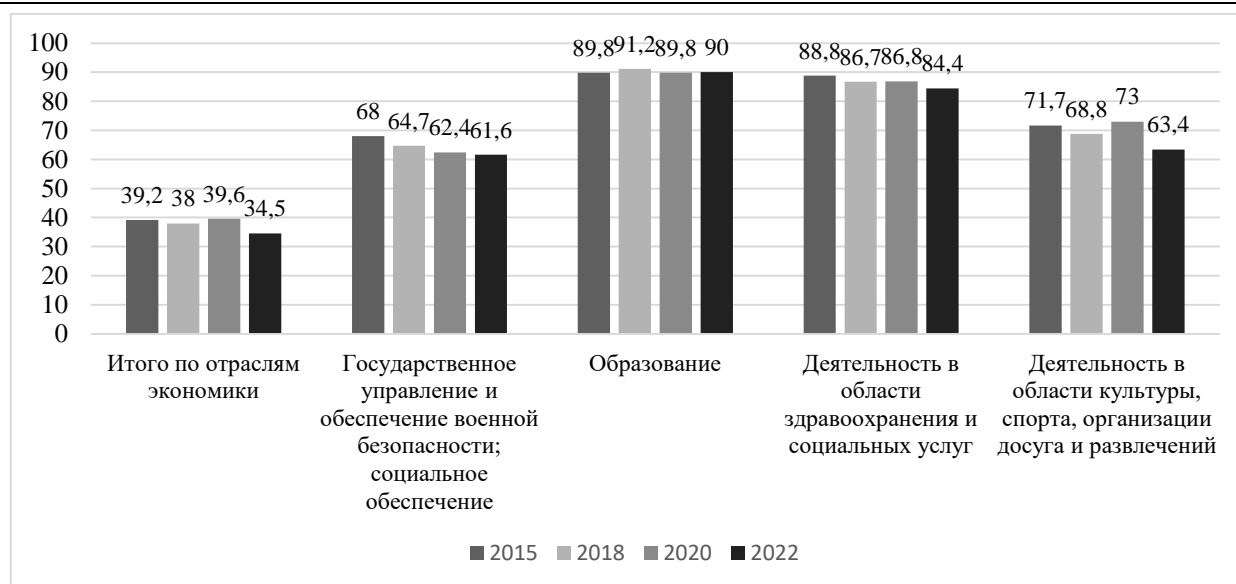


Рис. 2. Доля оплаты труда наемных работников в валовой добавленной стоимости отраслей социальной сферы, %

Fig. 2. The share of wages of employees in the gross value added of social sectors, %

В настоящее время ситуация с заработной платой в отраслях социальной сферы усугубляется существенной территориальной дифференциацией, только частично оправданной особыми климатическими или иными объективными условиями; экономически необоснованными различиями в уровне оплаты труда работников одной организации, в том числе разрывом заработной платы работников и руководителей; сохраняющемся неоптимальным соотношением между базовой и стимулирующей частями зарплаты, при котором базовая часть (традиционно воспринимающаяся как гарантия стабильности и комфортности в занятости) нередко не «дотягивает» даже до МРОТ, а стимулирующая может составлять до 70% в структуре заработной платы.

Стоит также вспомнить, что когда-то на этапе внедрения модели финансового обеспечения организаций социальной сферы по нормативно-подушевому принципу за величину расчетного подушевого норматива первоначально принимали среднюю фактическую (а не расчетную экономически целесообразную) величину расходов учреждений в расчете на одного получателя услуги. Также неоднократно отмечалось, что при реализации на практике данной модели решение задач повышения заработной платы административно-управленческого и вспомогательного персонала, содержания материально-технической базы и т.д. зачастую достигается путем увеличения нагрузки основного персонала организации [5, с. 26]. И при ухудшении экономических условий организации предпочитают интенсификацию труда работников внедрению новых технологий.

Необходимость решения указанных проблем продиктовала очередной этап поиска оптимальной модели системы оплаты труда работников бюджетной сферы. Сроки определены указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», в перечне целевых показателей и задач которого указано «утверждение в 2026 году новых систем оплаты труда работников государственных и муниципальных организаций и внедрение таких систем с 2027 года в целях обеспечения роста доходов работников бюджетного сектора экономики»<sup>1</sup>. Заработная плата работников бюджетной сферы должна стать инструментом, позволяющим не только рационально распределять бюджетные

<sup>1</sup> Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2025 год (утв. решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 23 декабря 2024 г., протокол № 10пр) URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411186953/> (дата обращения 20.04.2025)

средства и ресурсы организации, но и повысить конкурентоспособность сектора государственного управления на рынке труда, сохранить кадровые ресурсы учреждений, обеспечить удовлетворенность работников размером заработка, повысить престижность профессий в социальной сфере.

Однако следует признать, что для решения данной масштабной задачи необходимо не сколько искать и вводить инструменты рационализации бюджетных средств, сколько увеличивать объемы бюджетного финансирования. Как и решить проблему низких тарифов при формировании социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг можно только путем перехода на экономически обоснованные нормативы финансирования. Отсюда возникает вопрос: а достаточно ли государство тратит на социальную сферу?

В России параметры бюджетных социальных расходов, несмотря на конституционно закреплённый статус социального государства и социально ориентированную экономическую политику если в плане структуры и схожи с показателями развитых стран, то с точки зрения объема и соотношения с ВВП существенно отстают (табл. 3).

**Таблица 3 – Расходы на образование и здравоохранение  
в % к расходам консолидированного бюджета и ВВП<sup>1</sup>**

Table 3 – Expenditures on education and healthcare  
as a percentage of consolidated budget expenditures and GDP

	Социальные расходы, всего	Доля расходов государственного (консолидированного) бюджета, %		Доля расходов в % к ВВП	
		здравоохранение	образование	здравоохранение	образование
Россия	53,70	5,3	4,9	3,8	3,5
Германия	69,60	16,9	8,8	10,1	4,5
Норвегия	70,00	16,6	10,1	8,6	5,0
Великобритания	68,00	20,5	11,2	10,0	5,3
Япония	71,40	20,9	7,4	9,2	3,3
США	61,80	22,0	12,7	10,7	5,4
Австралия	64,60	20,0	13,9	8,0	5,6

Таким образом, если не изыскать возможности роста объемов бюджетного финансирования в социальной сфере, в решении задач укрепления и развития ее кадрового потенциала, создания качественных рабочих мест, повышения доходов и благосостояния ее работников можно зайти в тупик. Очевидно, что рост социальных бюджетных расходов, ВДС отраслей социальной сферы и повышение оплаты труда работников ее организаций, рост благополучия и качества жизни миллионов людей, экономическое процветание государства являются взаимосвязанными и взаимообусловленными компонентами одного процесса [6, с. 24]. Меры бюджетной политики должны стать важным инструментом решения данных задач, достижения национальных целей развития страны, но это требует серьезного изменения объема и структуры бюджетных расходов, как в части дополнительных бюджетных ассигнований, так и их приоритизации.

### Заключение

Подводя итоги проведенному исследованию, отметим, что в 2019-2024 гг. были достигнуты определенные качественные изменения системы управления общественными финансами, в том числе и в социальной сфере: реализован комплекс мер, направленных на совершенствование механизма государственного (муниципального) задания; заложены основы нового организационно-экономического механизма в социальной сфере, обеспечена возможность использования конкурентных способов оказания социальных услуг в регионах – субъектах РФ. Однако, являясь оптимальными инструментами финансового планирования и распределения средств

<sup>1</sup> Россия и страны мира. 2024: Стат.сб./Росстат. - М., 2024. – 391 с. [Internet]; 2025 [cited 2025 Apr 18]. Available from: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Russia\\_strani\\_mira\\_2024.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Russia_strani_mira_2024.pdf)

в бюджетной сфере, ни государственное (муниципальное) задание, ни соцзаказ (как механизмы, не формирующие дополнительные объемы средств, а распределяющие имеющиеся) не в состоянии решить ключевую проблему государственных социальных расходов в РФ – заниженные параметры объемов финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг. Недостаточные объемы бюджетного финансирования вывели в хроническую фазу проблему заработной платы работников бюджетного сектора (только формально соответствующей установленным критериям), колоссальной перегруженности персонала, вынужденного работать с повышенной нагрузкой, тенденции организаций поддерживать рост нагрузки работников для решения других задач. Переломить данную ситуацию может только систематическое планомерное увеличение объемов бюджетного финансирования, трансформация сложившейся структуры расходов, что, безусловно, весьма сложно в силу определенной инерционности и консервативности финансовой системы, существующих геополитических угроз и макроэкономических рисках. Российская экономика, заявленная как экономика высоких заработных плат в перспективе, качественных рабочих мест, должна стать таковой и в отраслях социальной сферы, что является крайне сложной и финансовоёмкой задачей.

### Список источников

1. Управление в социальной сфере: состояние, проблемы и тенденции развития / Н. Н. Ажогина, С. С. Дукян, Т. В. Игнатова [и др.]. – Ростов-на-Дону: Южно-Российский институт управления – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ЮРИУФ РАНХиГС), 2018. 210 с. – ISBN 978-5-89546-964-4. – EDN VQWQNO.
2. Мащенко Ю. А. Совершенствование механизма бюджетного финансирования социальной сферы в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2020. № 1. С. 137-145. – DOI 10.22394/2079-1690-2020-1-1-137-145. – EDN TWPUZO.
3. Такмазян А. С., Самойлова К. Н. Социальный заказ как новый инструмент оказания государственных (муниципальных) услуг // Региональные проблемы преобразования экономики. 2024. № 5(163). С. 159-167. – DOI 10.26726/1812-7096-2024-5-159-167. – EDN LXPXVF.
4. Смолин О. Н. Кадровый кризис в науке и социальной сфере: пути преодоления // Научные труды Вольного экономического общества России. 2023. Т. 241. № 3. С. 139-148. – DOI 10.38197/2072-2060-2023-241-3-139-148. – EDN ZDXYRL.
5. Клячко Т. Л. Нормативное подушевое финансирование в высшем образовании. URL: <https://repec.ranepa.ru/rnp/wpaper/3059.pdf> (дата обращения 14.04.2025)
6. Евдокимова Т. Р. Человеческий капитал как фактор экономического роста. Особенности финансирования человеческого капитала в России // Фундаментальные исследования. 2024. № 10. С. 21-28. – DOI 10.17513/fr.43683. – EDN HYUSRJ.

### References

1. *Management in the social sphere: state, problems and development trends* / N. N. Azhogina, S. S. Dukyan, T. V. Ignatova [et al.]. Rostov-on-Don: South Russian Institute of Management, a branch of the Federal State Budgetary educational Institution of Higher Professional Education, Russian Academy of National National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (RANEPA Law School), 2018. 210 p. ISBN 978-5-89546-964-4. - EDN VQWQNO. (In Russ.)
2. Mashchenko Yu. A. Improving the mechanism of budget financing of the social sphere in the Russian Federation. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2020;(1):137-145. – DOI 10.22394/2079-1690-2020-1-1-137-145. – EDN TWPUZO. (In Russ.)
3. Takmazyan A. S., Samoylova K. N. Social order as a new tool for the provision of state (municipal) services. *Regional problems of economic transformation*. 2024;5(163):159-167. – DOI 10.26726/1812-7096-2024-5-159-167. – EDN LXPXVF. (In Russ.)

4. Smolin O. N. Personnel crisis in science and the social sphere: ways to overcome. *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*. 2023;241(3):139-148. – DOI 10.38197/2072-2060-2023-241-3-139-148. – EDN ZDXYRL. (In Russ.)

5. Klyachko T. L. *Normative per capita financing in higher education*. Available from: <https://repec.ranepa.ru/rnp/wpaper/3059.pdf> (Accessed 14 April 2025). (In Russ.)

6. Evdokimova T. R. Human capital as a factor of economic growth. Features of financing human capital in Russia. *Fundamental Research*. 2024;(10):21–28. – DOI 10.17513/fr.43683. – EDN HYUSRJ. (In Russ.)

---

### **Информация об авторах**

Ю. А. Машченко – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики, финансов и природопользования, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Южно-Российский институт управления.

Г. Г. Уварова – доктор политических наук, доцент, профессор кафедры экономики, финансов и природопользования, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Южно-Российский институт управления.

### **Information about the authors**

Yu. A. Mashchenko – Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor of the Department of Economics, Finance and Environmental Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, South Russian Institute of Management.

G. G. Uvarova – Dr. Sci. (Polit.), Associate Professor, Professor of the Department of Economics, Finance and Environmental Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, South Russian Institute of Management.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The authors declare that there is no conflict of interests.

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests

Статья поступила в редакцию 16.06.2025; одобрена после рецензирования 21.08.2025; принята к публикации 22.08.2025.

The article was submitted 16.06.2025; approved after reviewing 21.08.2025; accepted for publication 22.08.2025.