

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Т.И. Токаева

*кандидат философских наук,
Северо-Осетинский государственный университет, Владикавказ*

Российская Федерация – социальное государство. Это провозглашается Конституцией РФ. В Основном Законе страны прописаны главные направления и важнейшие формы социальной защиты населения. Однако нынешнему этапу развития общества и экономики присущи противоречия между необходимостью построения современной социальной системы и отсутствием надлежащих социально-экономических условий; между потребностями в значительных финансовых ресурсах и реальными возможностями государства и территорий по финансированию социальной сферы; между старыми организационными формами, новыми задачами экономической реформы и негативными явлениями в обществе. О каких же негативных явлениях идет речь? Это, прежде всего, резкое обострение межнациональных отношений; экологические проблемы; рост преступности, правонарушений, падение нравственности; социально-политическая пассивность населения; недостаточность правовой и политической культуры; снижение жизненного уровня населения; резкое снижение рождаемости и увеличение смертности. Поэтому актуальность исследования тематики использования финансов для решения социальных проблем многократно возрастает и будет возрастать в ближайшие годы.

С позиций теоретической постановки цели и задач углубленного изучения механизма финансирования социальной сферы надо отметить и следующее. Целесообразность и прогрессивность экономического развития для общества определяется показателями и критериями социальной жизни людей. Без соответствующего уровня решения социальных проблем не может быть речи о построении цивилизованного демократического общества и самой рыночной экономической системы. Нам представляется, что именно в пределах этой постановки задач в нынешней российской практике сделан крен в сторону реформы монетизации льгот, которая основной массой населения была встречена неадекватно (главным образом от незнания сущности монетизации льгот и из-за характера ее проведения).

Напомним, что в последние годы в России и ее регионах органами власти вопросам социальной политики уделяется значительно больше внимания, что подтверждается разработкой и принятием множества законов этой направленности. Выделяется и основной стержень проблематики, касающийся социальной защищенности наименее защищенных слоев общества. При этом характерным является и то, что возникла и стала развиваться сеть новых, диктуемых самой социальной жизнью органов и учреждений, выполняющих функции социальной защиты. Значительно возросли бюджетные расходы всех уровней на социальные цели, призванные обеспечить предоставление нуждающемуся населению социальных выплат в денежной форме, а также оказание различного рода социальных услуг в натуральной форме.

Проводимая в течение длительного времени социальная политика государства обусловила тенденцию, когда объемы и темпы социальных обязательств государства стали заметно опережать его финансовые возможности, хотя темпы роста ВВП высокие: 5–7% в год. Поэтому сейчас важное значение для выхода из сложившейся ситуации имеет правильный выбор направлений и механизмов социальной политики. Необходимо более

основательно уточнить содержание проводимой государством социальной политики. Простого определения этой политики как деятельности органов государственной власти и государственных учреждений в области социальных отношений, на наш взгляд, недостаточно. Осознание обществом причин острой необходимости реформирования системы социальной защиты с учетом накопленного положительного опыта проведения таких реформ, как за рубежом, так и в отдельных регионах нашей страны, предполагает необходимость ее коренных преобразований в России. Эти преобразования, затрагивающие сложные социальные процессы и сопряженные со значительными финансовыми затратами, весьма непросты и не могут быть реализованы только государством и в течение короткого времени. Потребуется достаточно длительное время для последовательного осуществления программ реформирования системы социальной защиты населения в целом, а его бедной части в первую очередь.

Чрезвычайно важно учитывать, что объектом социальной политики является население в целом, независимо от дифференцированных показателей уровня жизни различных его общностей, слоев, групп и т.д. Цель социальной политики одна – повышение качества жизни людей. Задачи достижения этой цели могут быть самыми разнообразными, в том числе организация защиты бедных слоев населения.

Важность и необходимость социальных преобразований имеет общий смысл в аспекте развития общества, всех категорий населения страны. Вместе с тем есть особые задачи социальных преобразований в области выработки и внедрения в повседневную практику законов по защите тех, кто, живя в обществе, не может обеспечить себе необходимый уровень проживания. Как правило, этот уровень должен соответствовать среднему прожиточному минимуму в стране. В конкретном субъекте РФ, в конкретное время. Задачи социальной защиты населения являются общественными по своей сути. Однако не следует отождествлять с ними задачи государства в этой же области существующих проблем. Весьма важно, что главными задачами государственной социальной политики на современном этапе развития являются: реализация комплекса стабилизационных и восстановительных мер, включающих поддержку систем жизнеобеспечения страны; осуществление неотложных мер социальной поддержки населения; недопущение обострения социальных конфликтов; повышение эффективности государственного регулирования хозяйственной деятельности.

Поскольку социальная сфера в значительной своей части представляет нерыночный сектор экономики, то регулирующая роль государства в отношении ее проявляется более заметно. За последнее десятилетие социальные расходы в России увеличились, несмотря на более низкие темпы роста ВВП. Однако доля семей, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, также растет. Отметим, что **прожиточный минимум** – это удовлетворение физиологических потребностей за счет наиболее дешевых продуктов при минимальных расходах на услуги, лекарства, санитарно-гигиенические товары и белье. Иначе говоря, прожиточный минимум – это показатель минимального объема и структуры потребления, материальных благ или услуг, необходимых для сохранения здоровья и поддержания жизнедеятельности человека. Величина прожиточного минимума устанавливается в натуральном и стоимостном выражении. При оценке качества жизни населения применяется и такой показатель, как минимальный потребительский бюджет. Он примерно в два раза превышает прожиточный минимум, так как включает в себя покупку новой одежды, обуви, товаров длительного пользования и расходы на отдых [3].

Имея в виду возрастающую необходимость и роль финансовых решений социальных проблем следует подчеркнуть, что согласно Конституции Российской Федерации федеральный центр должен создать основу для реализации социальной политики на местах. При этом важнейшей обязанностью государства является обеспечение социальных прав, поскольку Россия заявила о себе как социальном государстве. В основе социальных гарантий лежит принцип соблюдения единого социального стандарта на всей территории страны, единых правил дотирования регионов. Единообразно, например, распространяется на оплату труда работников социальной (бюджетной) сферы; гарантируется одинаковый объем и качество медицинского обслуживания, образования; фиксируется допус-

тимый уровень безработицы. Однако трехуровневое построение социальной политики усложняет реализацию федеральной стратегической линии социальной защиты населения. Перечень видов социальных расходов в различных регионах Российской Федерации имеет существенные различия и зависит от их бюджетных возможностей. Наибольший удельный вес в расходах занимают затраты на выплату компенсаций малообеспеченным гражданам по оплате коммунальных услуг в связи с проводимой жилищной реформой, введение льгот в соответствии с Федеральным законом от 12 января 2005 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», обеспечение инвалидов транспортными средствами, протезирование, изготовление ортопедической обуви и др.

Реформа межбюджетных отношений отчасти позволила и позволяет в дальнейшем повысить роль и значение каждого элемента бюджетной системы – федерального бюджета, территориальных и местных бюджетов – в решении социальных проблем. При недостаточности средств у нижестоящих бюджетов на реализацию федеральной социальной политики используются регулирующие механизмы, такие как трансферты, целевые субвенции, дотации, целевые программы, бюджетные кредиты, выделяемые субъектам Федерации. Заметим, что нынешняя система финансовой поддержки регионов трудно контролируема, так как одни объекты могут финансироваться из многих источников, а другие лишены такой поддержки. В России в 1997 г. 81 субъект Федерации из 89 не имел сбалансированного бюджета и получал трансферты и субвенции из центра, в некоторых случаях превышающие собственные доходы в 1,5–1,8 раза. Эта тенденция отчасти сохранилась и в 2005 г.

Поскольку механизмы саморегуляции в социальной сфере практически перестали функционировать, то возникла необходимость проведения реформ. Они направлены на сокращение бюджетных расходов, так как устаревшая конструкция сети учреждений социальной сферы не эффективна, не оптимальна, у государства нет средств для полного содержания и поддержки ее. К примеру, реформы здравоохранения предусматривают необходимость улучшения качества медицинского обслуживания на основе сочетания принципов конкуренции (свобода выбора врача, государственной или негосударственной больницы и т.д.) с бюджетным финансированием расходов, исходя из числа пролеченных больных, а не коек в больнице. Важное значение для рационального использования средств имеет контроль за деятельностью медицинских учреждений со стороны профессиональных организаций, страховых обществ и т.д. Освоение достижений медицинской науки и техники, а также современных методов управления должно привести к экономии ресурсов и обеспечить учреждения квалифицированным персоналом. Развитие института семейных врачей призвано направить усилия на раннюю диагностику и профилактику болезней, что позволит существенно снизить затраты на лечение пациентов. Функционирование реабилитационных центров, хосписов, госпиталей сестринского ухода значительно дешевле, чем содержание обычных дорогостоящих больниц. В качестве ближайших задач государственной политики в сфере *образования* провозглашены мероприятия, направленные:

- на минимизацию затрат;
- сокращение обязательной аудиторной нагрузки в общеобразовательной школе на 10–20%;
- приведение профессионально-квалификационной структуры подготовки специалистов в соответствие с потребностями практики;
- государственное регулирование рынка учебной литературы;
- переход на тестирование с поэтапной отменой выпускных экзаменов и вступительных испытаний в учреждениях профессионального образования;
- повышение финансовой самостоятельности учреждений и др. [1, с. 3–7].

Реализация конституционных прав граждан на *социальное обеспечение* по возрасту, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей, при безработице, а также на получение бесплатной медицинской помощи по болезни обеспечивается не только за счет бюджетных средств, но и за счет средств государственных и негосударственных внебюджетных фондов целевого назначения. Одним из основных видов социальной защиты населения является пенсионное обеспечение.

В стране в 1995–1996 гг. насчитывалось около 260 пенсионеров на 1000 населения, а средний размер пенсий составлял около 30% к средней заработной плате. Отличительными особенностями отечественной пенсионной системы являются:

- низкий по сравнению с другими странами пенсионный возраст (55–60 лет);
- одинаковый (35–40 лет) трудовой стаж, требуемый для получения максимальной пенсии;
- высокая доля пенсионеров, получающих пенсию на льготных условиях (в зависимости от условий труда и т.д.);
- выплата социальных пенсий гражданам после достижения пенсионного возраста или установления инвалидности без необходимого трудового стажа;
- выплата пенсий при продолжении трудовой деятельности;
- ограничение максимального размера пенсий;
- выплата фиксированных компенсационных надбавок в связи с ростом цен;
- обязательные страховые взносы предприятий и организаций в Пенсионный фонд.

Дальнейшее сохранение нынешней системы пенсионного обеспечения становится практически невозможным. В настоящее время ряды пенсионеров пополняются за счет поколения военных лет, в недалеком будущем их число начнет стремительно увеличиваться. Поэтому единственным выходом из сложившейся ситуации признан поэтапный переход от распределительных к накопительным принципам финансирования трудовых пенсий, при котором взносы работодателей и самих работников идут не в общий котел (Пенсионный фонд), а на персональные счета. Это повысит заинтересованность в увеличении легальной оплаты труда, приведет к рационализации затрат (расходы на пенсионные цели в России в настоящее время составляют 6,5% ВВП) [4].

Отметим также, что действующая система социальной защиты основана на выделении категорий населения, имеющих право на получение помощи в виде льгот без учета реальной нуждаемости, что не является эталоном социальной справедливости. Поэтому в Федеральной программе социальных реформ в Российской Федерации на период до 2010 г. предусмотрена необходимость разработки и реализации новых подходов в области социальной защиты населения, которые должны опираться на принципы адресности и эффективности. В стране начала создаваться сбалансированная совокупность социальных программ, направленных на смягчение отрицательных последствий кризиса и частичную компенсацию потерь наиболее нуждающихся групп населения.

Как известно, в настоящее время за основу стабилизации социально-экономического положения в стране принят принцип жесткого государственного регулирования и внесения корректив в федеральную финансовую политику. Предпринимаются попытки исключить резкие скачки розничных цен, разработан механизм последовательной ликвидации задолженности государства по заработной плате работникам бюджетной сферы, пенсиям, пособиям, компенсационным выплатам населению. Вместе с тем следует заметить, что сами социальные расходы российского государства используются как через механизм их прямого осуществления, так и в форме субсидий (например, жилищно-коммунальному хозяйству, общественному транспорту и т.д.). Что существенно – прямые социальные расходы финансируются как из федерального бюджета, так и из внебюджетных фондов и территориальных бюджетов. Не существует единого источника финансирования и субсидий: традиционно значительная часть жилищного хозяйства и общественного транспорта содержалась на балансах предприятий. Однако многие из них в период трансформационного реформирования отечественной экономики финансировать эти объекты оказались не в состоянии. В результате увеличилась нагрузка на местные бюджеты, являющиеся глубоко дотационными.

Исходя из отмеченного, следует подчеркнуть, что управление финансами во всех социальных отраслях осложняется. В то же время отдельные проблемы в социальной сфере стали представлять серьезную опасность для социально-экономической стабильности в обществе. Вот почему выработка стратегических решений должна учитывать их социальные последствия. Понятие «социальная сфера» все шире входит в практику уп-

правления социальными системами, так как они тесно взаимосвязаны друг с другом, органами управления, экономикой и финансами.

Общие **основы** управления следует рассматривать через ряд ключевых понятий, способных достаточно емко охарактеризовать содержание и цели управленческой деятельности, механизмы управленческого процесса, ожидаемые результаты. К таким понятиям относятся управление, руководство, менеджмент, функции, взаимоотношения между управляемой и управляющей системами, эффективность управления и т.п. В частности, под **социальным (общественным) управлением** понимается воздействие на общество в целом и на его отдельные звенья (экономику, социально-политическую и духовную жизнь) с тем, чтобы обеспечить сохранение их качественной специфики, нормальное функционирование и развитие, успешное движение системы к заданной цели.

Можно выделить четыре направления совершенствования социального управления, которые напрямую связаны с финансами:

- разграничение компетенции, полномочий и ответственности органов управления всех уровней и обеспечение их эффективного взаимодействия;
- переход от распределительного и директивного к регулирующему управлению;
- развитие принципов автономности учреждений с одновременным повышением ответственности за конечные результаты деятельности;
- развитие общественно-государственных форм управления. Из-за отсутствия достаточного объема финансовых ресурсов при разработке стратегии управления всегда возникает необходимость решения таких задач, как выбор приоритетов; выявление и использование новых источников финансирования, создание организационных и экономических механизмов рационального использования имеющихся средств; обоснованное распределение полномочий по распоряжению ресурсами. Задача выбора приоритетов, которые необходимо обеспечить государственными финансовыми ресурсами, на федеральном уровне заключается в том числе и в определении соотношения затрат на различные направления социальной политики. На региональные же и местные уровни возлагаются вопросы реализации федеральных законов, конкретизация механизмов их исполнения, оценка эффективности или недостатков этих законов [2]. Правовые нормы призваны установить строгую ответственность органов исполнительной власти за исполнение закона о бюджете, а бюджетных организаций – за целевое и экономное использование средств. Осуществляется это в том числе путем перемещения средств из коммерческих банков на счета органов казначейства в государственных банках, что позволит предотвратить необоснованные расходы. Производится детальная расшифровка бюджетных назначений, постоянно контролируется степень исполнения бюджета со стороны законодательной власти и органов финансового контроля. Здесь необходимо заметить, что контроль является одной из важнейших управленческих функций. В современной ситуации его значимость возрастает и наполняется новым содержанием.

Итак, в целом можно сделать ряд обобщений по вопросам социальной политики и системы социальной защиты населения в РФ и ее регионах. Имеет место:

- 1) несистемность и противоречивость нормативных актов, регулирующих деятельность системы социальной защиты населения, их несоответствие тенденциям развития отечественной и мировой практики;
- 2) нехватка средств в бюджетах всех уровней для финансирования мероприятий в области социальной защиты на фоне недостаточно экономного расходования выделяемых на эти цели финансовых ресурсов и отсутствие эффективного механизма контроля за социальными трансфертами на федеральном и региональном уровнях;
- 3) организация социальной защиты населения преимущественно на началах социального обеспечения, неразвитость систем социального страхования и социальной самозащиты граждан;

- 4) преобладание уравнительного порядка предоставления социальных пособий;
- 5) ведомственная разобщенность и дублирование выполнения сходных функций различными структурами, а также перекрестное финансирование (субсидирование) социальных выплат из бюджетов различных уровней и типов;
- 6) отсутствие стройной, завершенной и управляемой по вертикали и горизонтали государственной системы социальной защиты населения;
- 7) незавершенность правового разграничения полномочий органов государственной власти различного уровня в области социальной защиты населения, несбалансированность возложенных на них полномочий с ресурсами, находящимися в их распоряжении;
- 8) отсутствие эффективного оперативного контроля за обоснованностью определения контингентов получателей социальных пособий, их своевременным и в требуемом объеме предоставлением, а также за движением соответствующих социальных трансфертов;
- 9) недостаточность размеров социальных пособий для обеспечения доходов населения; ограниченная доступность, не полностью удовлетворяемый спрос населения на социальные выплаты; несвоевременность их получения населением.

Следуя ст. 25 Декларации прав человека, современное правовое государство должно гарантировать право на такой уровень жизни, который учитывает обеспечение людей едой, одеждой, жильем, медицинским обслуживанием, необходимое для поддержания здоровья, и права на социальное обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, старости и других, независящих от человека обстоятельств.

Однако в условиях сложившегося финансового положения, в котором находится Россия, государство в лице своих органов оказывается в состоянии обеспечить лишь **минимальный** уровень социальных услуг различным категориям населения: пенсионерам, семьям, потерявшим кормильца; лицам с низким уровнем доходов; матерям-одиночкам и др. Очевидно, что объем средств, выделяемых на социальную защиту граждан, зависит от уровня экономического развития страны, состояния сферы материального производства. А источником формирования фондов, из которых финансируются мероприятия по социальной защите населения, является ВВП, созданный трудоспособными гражданами и прошедший затем перераспределение через бюджетную систему и внебюджетные фонды.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Леонидова П.* Еще раз о реформах образования // Народная педагогика. 2005. № 3. С. 3–7.
2. *Мануйлов Н.* Правовые основы социального управления // Экономист. 2004. № 5. С. 23–28.
3. *Тимофеева П.* Потребительская корзина или прожиточный минимум – соответствует ли действительности? // Независимая газета. 2005. 23 марта.
4. *Шишкова Л.* Пенсионное обеспечение в стране // Статистический вестник. 2004. № 6. С. 56–63.