

ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ

Гриценко Ольга Владимировна
К.э.н., доцент, Таганрогский институт
им. А.П. Чехова (филиал) Ростовского
государственного экономического
университета

Фёдорова Елена Игоревна
Ст. преподаватель, Донской государственный
технический университет

Кириченко Светлана Федоровна
К.ю.н., доцент, Донской государственный
технический университет

FINANCIAL MECHANISM FOR ENSURING SOCIAL GUARANTEES

O. Grischenko
E. Fedorova
S. Kirichenko

Annotation

The modern understanding of the foundations of social development proceeds from the premise that the social policy of the state should be aimed at creating conditions that ensure a decent life and free development of a person. In this regard, it is important to protect labor and human health, establish a guaranteed minimum wage, provide state support for the family, motherhood and childhood, disabled people and older citizens, develop social services, establish state pensions, benefits and other social security guarantees. Among the many diverse features that determine the relationships and trends in the development of modern society, there are two characteristic features, the importance of which can not be overemphasized. The first of them is expressed in the fact that the activity of the state acquires in the official documents an increasing and greater social orientation, i.e. in determining development priorities, human needs are increasingly taken into account as the highest values of society, in accordance with which the state social policy is built. An inalienable sphere of activity of any civilized society is the creation and improvement of an extensive and effective system of social protection, the main purpose of which is the all-round rendering of one-time or permanent assistance to an individual who has fallen into a difficult life situation in order to ensure the most complete self-realization. Socially-oriented market economy presupposes a significant activity of the state in solving social problems.

Keywords: resource management, social protection, social guarantees, management mechanism.

Аннотация

Современное понимание основ социального развития исходит из того, что социальная политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В связи с этим важным является охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Среди множества разнообразных черт, определяющих соотношения и тенденции развития современного общества, есть две характерные черты, значение которых трудно переоценить. Первая из них выражается в том, что деятельность государства приобретает в официальных документах все большую и большую социальную направленность, т.е. при определении приоритетов развития все более и более учитываются потребности человека как высшие ценности общества, в соответствии с которыми строится государственная социальная политика. Неотъемлемой сферой деятельности любого цивилизованного общества становится создание и совершенствование разветвленной и эффективной системы социальной защиты, основной целью которой является всестороннее оказание разовой или постоянной помощи индивиду, попавшему в трудную жизненную ситуацию, с целью обеспечения наиболее полной ее самореализации. Социально ориентированная рыночная экономика предполагает значительную деятельность государства в решении социальных проблем.

Ключевые слова:

Управление ресурсами, социальная защита, социальные гарантии, механизм управления.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время и власть, и общество приходят к пониманию того, что не столько отвлеченные показатели экономического и технического развития государства, сколько здоровое духовно-нравственное, социальное и

физическое состояние личности должно выступать целью и критерием правильности всех принимаемых решений. В связи с этим очень заметными и болезненными для России оказались проблемы социального неблагополучия, хотя и имевшие место всегда, но особенно резко усилившиеся в период рыночных реформ конца XX в.

В связи с этим актуальность приобретает внимание к социальной сфере, в значительной степени, определяющей качество жизни каждого человека: здравоохранение поддерживает его нормальное физическое состояние; социальная защита обеспечивает стабильность материального положения людей в разные периоды их жизни и в различных жизненных ситуациях [7]. В свою очередь, ключевым условием эффективности функционирования этих систем служит их финансовое обеспечение, поскольку финансы являются денежным выражением реальных хозяйственных процессов и действенным рычагом управления ими.

Мировая экономическая история знает немало различных моделей финансирования социальных расходов, большинство из которых известно отечественной практике [6]. В дореволюционное время это была ориентация на самостоятельность, взаимовыручку и меценатство при малом объеме централизованного финансирования. Затем – построение советского "государства благоденствия" с максимально возможным обеспечением потребностей граждан за счет государственного бюджета. В годы рыночных реформ конца XX в. – резкое сокращение социальных программ в связи с экономическим спадом и пересмотром идеологических установок при сохранении социальной стабильности преимущественно по инерции, на имеющихся традициях и энтузиазме работников [3].

Однако к рубежу третьего тысячелетия негативные последствия пренебрежения социальной сферой достигли критического уровня, поэтому начиная с 2000 г. стало происходить постепенное возвращение к приемлемым нормам социального обеспечения, а сегодня поиск путей оздоровления общества вошел в число первоочередных задач.

Всё вышесказанное обуславливает необходимость изучения особенностей и состояния финансирования социальной сферы России на современном этапе развития.

Под социальной политикой в экономической науке понимается система принципов, целей и средств, обеспечивающих конституционные положения в социальной сфере. При этом содержание социальной политики предлагается рассматривать в широком смысле (как всю совокупность социальных процессов, протекающих на территории государства) и в узком смысле (как активность субъекта социальной политики по достижению стоящих перед ним целей и задач) [1]. Исходя из такого определения социальной политики можно сделать вывод о том, что социальное обеспечение как научная категория является более узким по своему содержанию, чем социальная политика.

Обзор литературы

Совершенно очевидно, что традиции изучения социальной защиты сформировались в дискурсе западной социологической мысли, где оно как феномен политической действительности реально имело место. Значительный вклад в разработку понимания сущности социальной защиты как неотъемлемой части внутренней политики социального государства внесли представители немецкой школы: Отто Шлехт, Гельмут Шмидт, Херберт Эренберг, Ханс – Юрген Урбан, европейские исследователи Рикард Петрелла, Ричард Титмус, Эспин–Андерсен, Джон Вейт–Уилсон и др.

Во многом, продолжая и переосмысливая традиции западной науки, в последние годы отечественные социологи и социологи активно занимаются проблемами социальной защиты, исследуя как зарубежный опыт, так и возможности его использования в российских условиях.

Из наиболее значимых необходимо отметить работы А. Ахиезера, И. Дискина, М. Ильина, посвященные глобальным аспектам российской модернизации, Е. Гонтмахера, Ю.Александрова, В. Радаева, Т. Мацонашвили, О. Синявской, затрагивающие различные стороны социальной защиты населения.

В условиях углубления кризисных явлений в российском обществе и резкого снижения уровня жизни широких слоев населения во второй половине 90–х годов для российских исследователей чрезвычайно актуальной стала проблема обоснования приоритетов социальной защиты как атрибута социального государства, ее усиления и конкретизации направленности с целью защиты различных групп населения. В работах этого периода было уделено большое внимание специфическим проблемам социальной защиты представителей различных социально – демографических групп.

Еще одной научной категорией, которую на практике зачастую используют как синоним социального обеспечения, является категория "социальная защита". По мнению ряда ученых, социальная защита в широком смысле – это система приоритетов и механизмов по реализации законодательно закрепленных социальных, правовых и экономических гарантий граждан, органов управления всех уровней, иных институтов, а также система социальных служб, призванных обеспечить определенный уровень социальной защищенности, помогающих достичь социально приемлемого уровня жизни населения в соответствии с конкретными условиями общественного развития [2]. Представляется, однако, что данное определение является чрезмерно громоздким и в то же время недостаточно четким, не позволяющим разграничить социальное обеспечение и социальную защиту по содержанию.

Более проработанной и аргументированной представляется позиция Н.Н. Олимских, согласно которой критерием разграничения социального обеспечения и социальной защиты предлагается считать тип экономики государства, применительно к которому осуществляется попытка разграничения данных категорий [8]. В подтверждение своей позиции Н.Н. Олимских приводит пример советского, административно-командного периода существования нашей страны, при котором в условиях социализма защищать людей было "не от кого и не от чего, их нужно было обеспечивать". Именно поэтому создание относительно равных условий и выравнивание социально-экономического положения различных социальных групп, слоев и классов, а также содержание нетрудоспособных имело вид социального обеспечения. Переход к рыночной экономике и изучение зарубежного опыта в рассматриваемой сфере обусловил смещение парадигмы в пользу использования категории "социальная защита", поскольку в условиях рынка "необходима именно защита, а возможно, и защита в виде обеспечения" [8].

Аналогичной позиции придерживается и ряд иных ученых, полагая, что рынок может нормально функционировать только параллельно с созданием надежной системы социальной защиты населения, которая является необходимой и своеобразной платой общества, бизнеса, работодателей за социальный мир, стабильность социальной системы и возможность вести нормальную хозяйственную деятельность. Система социальной защиты должна быть ориентирована на широкие слои населения, но ее реальное воплощение по отношению к различным социальным слоям и группам является дифференцированным. Так, здоровым, трудоспособным, активным членам общества, она должна помогать получать равные возможности в области образования, освоения профессии, включения в систему трудовых отношений, предпринимательства, а нетрудоспособным и социально уязвимым слоям и группам населения (инвалидам, пенсионерам, многодетным и неполным семьям, детям и др.) – оказывать комплекс социальных услуг (в зависимости от их состояния) за счет государства, гарантировать получение перечня установленных законом льгот и пособий, то есть создавать необходимые условия для их нормальной жизнедеятельности [4].

В силу тесной связи категории "социальное обеспечение" с категориями "социальная политика" и "социальная защита" классификация экономических (в том числе и финансовых) моделей социального обеспечения зачастую проводится по тем же основаниям и с выделением тех же разновидностей, что и классификация указанных категорий.

Теоретическим моделям социального обеспечения населения большое внимание в своих научных трудах уде-

лили такие зарубежные исследователи, как Р. Пинкер, Р. Титмус (Великобритания), Г. Терборн, Г. Эспинг-Андерсон (Швеция) и др., работавшие в обозначенном русле рассмотрения социального обеспечения в его взаимосвязи с социальной политикой и социальной защитой.

Изучавшие указанную проблему в 1970–80-е гг. Р. Пинкер, Р. Титмус и Г. Эспинг-Андерсон разработали типологию моделей социальной политики и социальной защиты в экономически развитых западных странах. Характеризуя указанные модели, они описывали специфику функционирования системы социального обеспечения в той или иной стране на основе теории государства всеобщего благосостояния.

Финансовый механизм предоставления государственной социальной помощи в Российской Федерации

Новый механизм социальной защиты населения в условиях перехода к рыночной экономике только формируется. Важно, чтобы его плодами пользовались все члены общества, а результаты отражались прежде всего на материальном и духовном развитии малоимущих граждан. Естественно, гарантом решения всех проблем, связанных с социальной защитой населения, является развитие производственной сферы. Будут прибыльно работать наши предприятия – будут товары, возрастут доходы населения, уровень жизни.

Как правило, финансирование программ социальной защиты осуществляется из федерального бюджета и специализированных внебюджетных фондов (фонда социального страхования, пенсионного фонда), а практическая помощь организуется местными органами власти, общественными и благотворительными организациями. Финансы в социальной работе – важнейшая составная часть всей финансовой системы государства. Это система предоставления, организации и расходования средств в социальной сфере. Основные функции финансирования следующие: распределительная; стимулирующая; контролирующая.

Их реализация в социальной сфере осуществляется на основе, принципов:

1. Принцип использования всех финансово-экономических факторов.
2. Принцип социального реагирования.
3. Принцип дифференцированного подхода при определении размеров ассигнований и социальной помощи в зависимости от специфики региона и местных условий.
4. Принцип самостоятельности местных органов власти в накоплении и использовании средств в соответствии с законодательством.
5. Критерий экономической эффективности.

6. Учет государственных минимальных стандартов.

7. Преимущество социальной сферы при распределении дополнительных бюджетных доходов и курс на опережающий рост социальных расходов по сравнению с другими видами бюджетных затрат [3].

Формирование системы расходов на социальные программы

Формирование системы расходов на социальные программы осуществляется в соответствии с основными направлениями социальной политики государства.

Финансирование мероприятий по социальной защите населения осуществляется из различных источников:

1. Государственный бюджет, в том числе: федеральный бюджет; бюджеты субъектов федерации (республик, краев, автономных областей и др.); муниципальные бюджеты.

2. Государственные внебюджетные фонды, в том числе: пенсионный фонд; фонд социального страхования; фонд обязательного медицинского страхования; фонд занятости; республиканский (федеральный) и территориальные фонды социальной поддержки населения.

3. Негосударственные источники финансирования (частные и общественные благотворительные фонды и др.).

Федеральные и территориальные бюджеты являются определяющей формой финансового планирования. Без бюджетно-финансового планирования, как показывает опыт государств с развитыми рыночными отношениями, развитие рынка практически невозможно.

Средства республиканского (федерального) и территориальных фондов расходуются на: предоставление помощи в виде предметов первой необходимости (одежды, обуви, питания) бесплатно или по льготным ценам; предоставление дотаций на предоставление лекарств, протезно-ортопедических изделий; плату коммунальных услуг; обеспечение ночного проживания бездомных граждан; развитие социально-трудовой реабилитации и профессиональной ориентации; создание дополнительных рабочих мест для граждан с ограниченной трудоспособностью и другие мероприятия.

За счет средств Республиканского фонда социальной поддержки населения финансируются программы многих регионов России по оказанию помощи многодетным и малообеспеченным семьям, детям-сиротам, детям-инвалидам [3].

Государственная система социальной защиты населения в значительной мере подкрепляется местными ресурсами. Основным источником формирования бюджет-

тов всех уровней, особенно местных бюджетов, являются налоги.

Существует определенное разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти в финансировании системы социальной защиты населения и в целом социальной сферы.

Так, федеральные органы власти:

- ◆ устанавливают единую систему гарантий в области пенсионного обеспечения, пособий, оплаты труда, медицинского обслуживания, образования, культуры;
- ◆ формируют внебюджетные государственные фонды: пенсионный фонд; фонд занятости населения; фонд обязательного медицинского страхования; фонд социальной поддержки населения;
- ◆ финансируют объекты социальной инфраструктуры, находящиеся в федеральном ведении;
- ◆ определяют условия и порядок компенсации денежных доходов населения в связи с инфляцией.

В полномочия региональных и местных органов власти входят:

- ◆ с учетом местных условий разработка и реализация региональных социальных программ, изыскание возможностей для повышения минимальных гарантий, установленных на федеральном уровне;
- ◆ определение и реализация порядка обеспечения социальной поддержки слабозащищенных слоев населения, создание условий для деятельности благотворительных организаций и общественных фондов; обеспечение функционирования учреждений социальной инфраструктуры, находящихся в ведении местных органов власти.

Следует отметить, что с помощью государственного механизма распределения финансов более сильные регионы помогают более слабым. В 1994 г. в составе федерального бюджета был создан Фонд финансовой поддержки регионов. Но исследуя динамику данного финансового механизма, доля финансовой помощи бюджетам других уровней в налоговых доходах федерального бюджета за двенадцать лет снизилась в 3 раза – с 21,7% в 1995 г. до 7% в 2006 г.

Перечисления из этого фонда могут идти по двум каналам:

- ◆ в виде трансфертов (денежной помощи, оказываемой из федерального бюджета), определяемых по единым принципам. Их назначение – оказание текущей финансовой помощи, покрытие путем дотаций минимально обоснованных расходов;
- ◆ в виде субвенций, направленных на финансирование федеральных программ для выравнивания уровня социально-экономического развития регионов.

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации формируется за счет 15% всех налоговых поступлений в бюджет, исключая ввозные таможенные пошлины.

Трансферты не имеют целевого назначения. Они передаются администрации соответствующего субъекта, которая тратит выделенные средства по своему усмотрению.

Определены основные направления расходования средств, перечисляемых из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации, и внедрен нормативно-расчетный метод распределения финансовой помощи по регионам (трансфертов) [4].

Финансирование системы социальной защиты населения и ее правовая база

Финансирование системы социальной защиты населения осуществляется в соответствии с действующим законодательством. В последнее время укреплена ее правовая база [5]. Приняты законы: "О ветеранах", "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов", "Об основах социального обслуживания населения", "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" и др. Эти нормативные документы используются при разработке прогнозов развития, подготовке проектов бюджетов и их реализации.

Правовой основой социальной работы [5] стал закон "Об основах социального обслуживания населения". В соответствии с этим законом социальные службы финансируются из: нормативных отчислений из бюджета соответствующего уровня в размере не менее 2% расходной части бюджета; поступлений из фонда социальной поддержки населения за счет выделения части средств на цели социальной поддержки семей с детьми; средств федерального бюджета на выполнение уставных задач; финансов в результате перераспределения средств между комитетами и отделами служб различного уровня на реализацию областных, городских и районных программ; дополнительных средств из областного и местного бюджетов на обеспечение целевых мероприятий по соответствию доходов росту стоимости жизни; доходов от платных услуг и от хозяйственной деятельности учреждений и предприятий службы; средств от приватизации государственной собственности, а также специсточников: дохода от видеосалонов, баров, игровых автоматов и иной досуговой индустрии.

Переломить негативный тренд социальной сферы можно лишь на основе системных мер по радикальной модернизации.

Во-первых, требуется выбрать социальную модель государства, как систему взаимосвязанных социальных институтов (доходов населения, социального страхования и обеспечения), здравоохранения и образования, включающих в себя:

- ◆ для работающих – институт достойной заработной платы, обеспечивающий работнику и членам его семьи приемлемый уровень и качество жизни. Размер МРОТ следует приблизить к величине не ниже 40% средней заработной платы по стране; последняя же должна быть не менее пятикратной величины прожиточного минимума; а доля зарплаты в ВВП – достичь за пять лет 35%;
- ◆ для пенсионеров – институт пенсионного страхования, который бы обеспечивал наемным работникам возможность заработать (за 35–40 лет страхового стажа) пенсию не менее 50–60% их заработной платы;
- ◆ для всех граждан страны – гарантированное (бесплатное) оказание медицинской помощи в рамках базовой программы государственного здравоохранения, дополняемое обязательным медицинским страхованием для работающих (совокупные затраты на которые должны составлять не менее 6% ВВП);
- ◆ для всех граждан страны – гарантированное (бесплатное) предоставление возможностей для получения среднего и высшего профессионального образования (государственные затраты на которые должны составлять не менее 5% ВВП).

Во-вторых, государственные расходы на социальные цели следовало бы законодательно установить на уровне не ниже минимальных стандартов, рекомендованных конвенциями и рекомендациями МОТ, Копенгагенской декларацией о социальном развитии (1995 г.), Европейской социальной хартией, подписанной Россией в 2000 году.

В-третьих, необходимо разработать общенациональную (структурированную по основным направлениям) программу развития систем образования, здравоохранения и жилищно-коммунальной сферы, которая включала бы федеральную и согласованные с ней региональные программы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Социальное обеспечение – многогранная, сложная научная категория, содержание которой тесным образом связано с содержанием категорий "социальная политика" и "социальная защита", однако является более узким. Под социальным обеспечением понимается социальная система мер и мероприятий, осуществляемых государством за счет общественных и (или) обобщественных средств алиментарного характера, предназначенных для оказания помощи и содержания нуждающихся граждан

на основаниях, условиях, в размерах и порядке, закрепленных действующим законодательством. Социальное обеспечение – составной элемент социальной защиты населения, фактическое проявление социальной политики государства.

Подходы государства к порядку финансирования своих социальных обязательств могут быть классифицированы на те или иные модели по ряду критериев, однако наиболее распространенным параметром такой классификации является предел государственного вмешательства в экономику. При этом социальная защита считается неперемennым атрибутом рыночной экономики, которой свойственны фиаско рынка и вызванная ими более острая необходимость в перераспределении денежных ресурсов между более и менее защищенными категориями лиц. Указанные категории определяются как нормативно-правовыми актами международного характера, так и национальным законодательством.

Современная российская финансовая модель социального обеспечения не является чистым воплощением какой-либо из выделяемых в экономической науке моделей, а, напротив, совмещает в себе как остаточные (но довольно сильные) признаки советского патернализма, так и нарождающиеся элементы адресной модели финансирования социальных расходов, предполагающей более жесткий подход к социальной стратификации населения и удовлетворения социальных потребностей лишь наиболее нуждающихся страт при ведущей роли принципов страхования в процессе аккумулирования финансовых ресурсов социального обеспечения.

Процесс перехода отечественной финансовой модели социального обеспечения к адресному типу связан с опереженными трудностями, а текущее состояние бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, являющихся ядром рассматриваемой модели, не может быть охарактеризовано как финансово устойчивое.

ЛИТЕРАТУРА

1. Моисеев, В.В. Социальная политика России / В.В. Моисеев. – М.: Директ-Медиа, 2014. – С. 16–17
2. Разов П.В. Социальная защита граждан, уволенных с военной службы, как социальный институт // Вестник Военного университета. – 2010. – №3(23). – С. 58
3. Стыров, М.М. Проблемы и перспективы финансирования социальной сферы в России / М.М. Стыров // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – №5(29). – С. 169
4. Тарент, И.Г., Юдников С.А. Система социальной защиты населения в Российской Федерации. – Ногинск: Ногинский филиал РАНХиГС, 2013. – С. 12–13
5. Экономический и Социальный Совет. Замечание общего порядка № 19. Право на социальное обеспечение (статья 9) / . – М.: Информационный центр ООН, 2008. – 31 с.
6. Giddens A. Sociology. 3rd ed. Cambridge: Polity press, 1998.
7. ISSA. 1999. Trends in Social Security, No. 2, Geneva, International Social Security Association
8. United Nations Development Program. Human Development Report 2001. –Oxford, N.Y., 2001. – P. 182-198. www.rostrud.info
9. Олимских Н. Н. Социальная защита населения: понятие и содержание // Вестник Удмуртского университета. – 2007. –№2. – С. 179–186.

© О.В. Грищенко, Е.И. Фёдорова, С.Ф. Кириченко, (lefeda@mail.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

www.asergroup.ru
АСЭР
ГРУПП

Государственное регулирование недропользования

29 - 30 мая 2018

Отель "Аралат Парк Хаятт", Москва

ГК Агентство Социально-
Экономического Развития
тел: (495) 971-5681
<http://www.asergroup.ru>

РЕКЛАМА