Семендуева Марина Нуваховна. Совершенствование финансового механизма социального обслуживания населения России: диссертация ... кандидата Экономических наук: 08.00.10 / Семендуева Марина Нуваховна;[Место защиты: ФГОБУ ВО Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**. Социальное обслуживание является важной частью жизни современного общества. Оно отвечает всем гуманитарным принципам, позволяет преодолеть риск изолированности личности, создает условия возвращения к активной деятельности тех, кто вынужден ухаживать за родными и знакомыми, попавшими в трудную жизненную ситуацию, или лиц, нуждающихся в уходе, дает возможность интеграции финансовых ресурсов всех субъектов экономики, использования инновационных методов ухода и финансирования. В большинстве стран мира социальное обслуживание (или социальные услуги) признано общественным благом и финансируется из бюджетов публично-правовых образований и фондов социального страхования даже при оказании услуг частными поставщиками.

В условиях роста продолжительности жизни населения в зарубежных исследованиях дискутируются вопросы выбора методов финансирования социального обслуживания в соответствии с разными источниками, методы прогнозирования динамики публичных расходов на цели социального обслуживания. В Европейском союзе разработка общих принципов и стандартов финансирования социальных услуг происходит на основе гармонизации национального законодательства отдельных стран.

В Российской Федерации масштабные перемены в финансовом механизме  
социального обслуживания обусловлены как вступлением в силу нового  
законодательства о социальном обслуживании, так и продолжающимися  
реформами государственных и муниципальных учреждений. Новый этап развития  
финансового механизма социального обслуживания в России обеспечил равный  
доступ к бюджетным ресурсам всем поставщикам, независимо от их  
организационно-правовой формы, определил общий принцип участия

получателей услуг в их оплате, усилил индивидуальный подход к получателю социальных услуг, ввел тарифы услуг, основанные на нормативно-подушевом методе финансирования. Но все еще остаются открытыми вопросы, насколько

происходящие изменения адекватны современным условиям социально-  
экономического развития России, располагаемым ресурсам, насколько  
используемые инструменты финансового механизма соответствуют потребностям  
общества, целям государственной политики в сфере социального обслуживания.

Наблюдается противоречивая тенденция, когда оптимизация бюджетных расходов, на практике означающая сокращение бюджетного финансирования социальной сферы в целом и социального обслуживания в частности, происходит на фоне роста востребованности в социальных услугах под воздействием таких факторов, как старение населения, продолжающееся сокращение доли сельского населения, последствия межнациональных и межэтнических конфликтов, природных и техногенных катастроф, распространение наркотиков среди молодежи. При этом отсутствует механизм финансового стимулирования использования инновационных и наименее затратных форм социального обслуживания.

Недостаточность правового, методического и информационного

обеспечения финансирования социального обслуживания, слабый учет специфики  
услуг при их финансировании создают риски неэффективного использования  
ограниченных финансовых ресурсов в этой сфере, снижения финансовой  
устойчивости поставщиков услуг, что может привести к угрозам жизни и  
здоровью пациентов домов престарелых, психоневрологических центров и

других организаций социального обслуживания.

Необходимость научного обобщения происходящих изменений

финансового механизма социального обслуживания, поиск наиболее

результативных направлений его развития определяют актуальность выбранной темы.

**Степень разработанности темы исследования.** Наиболее существенный вклад в развитие теории экономического (хозяйственного) механизма и финансового механизма как его составной части внесли Л.И. Абалкин, Д.А. Аллахвердян, Е.Т. Гайдар, Н.В. Гаретовский, Т.В. Гуйда, Л. Гурвиц, Л.A. Дробозина В.И. Карпунин, В.В. Ковалев, Э. Маскин и Р. Майерсон,

Т.С. Новашина, Д.Т. Росс, А.С. Сироткин, Ю.Я. Ольсевич, Л.Н. Павлова, В.М. Родионова, М.В. Романовский, В.К. Сенчагов и др.

Развитию теории общественных благ и ее практическому воплощению посвятили свои работы многие авторы: А. Пигу, П. Самуэльсон, Р. Масгрейв, А. Шах, Я. Брюкнер, Д. Брюммерхофф, Э. Атиксон, Д. Стиглиц, Л.И. Якобсон, Л.К. Терещенко, Г.П. Хатри и многие другие. В трудах этих авторов исследовались и проблемы результативности использования финансовых ресурсов в государственном секторе. Свой вклад в разработку проблем механизма финансирования услуг разных отраслей социальной сферы в современных российских условиях внесли Т.В. Абанкина, И.В. Абанкина, М.Л. Васюнина, С.А. Беляков, И.П. Денисова, Т.Л. Клячко, А.М. Лавров, О.И. Лозицкая, Е.В. Маркина, Г.Б. Поляк, Л.С. Ржаницына, Б.Л. Рудник, С.П. Солянникова, И.Ю. Федорова, О.А. Феоктистова, Т.В. Чубарова, Е.Е. Шестакова, Н.С. Шмиголь, и др.

Группировку финансовых моделей социального обслуживания провели А. Анттонену, Дж. Сипилу. Проблемы развития социального обслуживания и его финансирования исследовали Б. Мандэй, Р. Полачек, Д. Макдейд, Ж. Фернандез, Т. Матосевич, Х. Пенн, М. Коринтус, М. Верхейд, Р. Винн, К. Куллет, С. Дольфин, Е. Бауэр, Л. Жичке, Ж. Хепедус, И. Теллер, А. Питтини. Проблемы финансирования долгосрочного ухода поднимаются в работах таких ученых, как Б. Либжик, Е. Сэйл, А. Хавьер, Ф. Коломбо, Р. Готц, Х. Ротбанг, разработкой модели прогнозирования публичных расходов на долгосрочный уход занимались К. де ля Мейсаньюв и И. Мартинс.

К сожалению, в современной отечественной научной литературе проблемы  
реформирования социального обслуживания и его финансового механизма

незаслуженно остались без должного внимания, в основном освещаются в  
исследованиях, специализирующихся на вопросах социологии и менеджмента.  
Развитию методического обеспечения нормативно-подушевого метода

финансирования учреждений социальной защиты посвящены труды

Золотавина К.С., но комплексной оценки результативности инструментов

финансового механизма социального обслуживания нет ни в одном из исследований.

Это определило цель и задачи диссертационной работы.

**Цель диссертации** состоит в решении научной задачи модернизации инструментов финансового механизма социального обслуживания, имеющей существенное значение для повышения результативности и качества социальных услуг.

В соответствии с указанной целью в диссертации поставлены и решены следующие **задачи:**

- определить содержание финансового механизма социального  
обслуживания;

- раскрыть особенности финансового механизма социального обслуживания  
с учетом специфики социальных услуг;

- выявить современные тенденции развития финансового механизма  
социального обслуживания;

- уточнить методологические подходы к оценке результативности  
использования инструментов в сфере социального обслуживания, предложить  
критерии и параметры ее оценки, на основе которых провести анализ  
финансового механизма социального обслуживания населения в России;

- обосновать направления совершенствования финансового механизма  
социального обслуживания, разработать рекомендации по их реализации.

**Объектом исследования** являются финансовые отношения в сфере социального обслуживания.

**Предметом исследования** является финансовый механизм социального обслуживания.

**Область исследования.** Диссертация выполнена в соответствии с пунктами 2.13 «Финансирование государственных услуг», 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств» Паспорта научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

**Методология и методы исследования.** Методология диссертационной работы основана на общих методах научного познания: сравнение, сбор и изучение статистических данных, синтез теоретического и практического материала, принципах формальной логики. При обработке и систематизации информации применялись методы сравнений, группировок, дисперсии. При решении конкретных задач использовались методы контент-анализа, экспертных оценок, корреляционного анализа, анализа динамических рядов. Основу эмпирических данных составили годовые и ежемесячные отчеты Казначейства России об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, статистические данные Росстата, показатели мониторинга о реализации положений Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», проводимого Минтрудом России, а при их обработке использовался инструментарий MS Excel.

**Информационно-эмпирической базой исследования** явились российские  
федеральные и региональные законодательные акты, нормативные правовые акты  
федеральных и региональных органов исполнительной власти, аналитические  
материалы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации,  
Счетной палаты Российской Федерации, документы Европейского союза,  
статистические базы данных ОЭСР, Евростата, ООН по проблемам финансового  
обеспечения социальных услуг, материалы научных монографий,

информационных агентств, российских и зарубежных экономических сайтов, представленные в Интернете; учебная и научная, в том числе переводная литература; авторефераты и диссертации по финансово-экономической и социальной проблематике.

**Научная новизна исследования** заключается в развитии методологии финансового обеспечения социального обслуживания, в частности, в уточнении содержания финансового механизма социального обслуживания и методических основ оценки результативности применения его инструментов.

Новыми являются следующие научные результаты:

1. Определено содержание финансового механизма социального обслуживания как совокупности инструментов регулирования финансовых отношений в сфере социального обслуживания, к которым относятся: методы финансирования социальных услуг, материальной базы их предоставления; методы финансового стимулирования внедрения прогрессивных форм и технологий социального обслуживания, новых форм финансирования услуг; методы снижения финансовых рисков поставщиков услуг долгосрочного характера (с. 23-25, 27-36). Это позволило разработать критерии оценки результативности применения отдельных инструментов регулирования финансовых отношений в сфере социального обслуживания для достижения непосредственных и стратегических результатов в этой сфере, оценить преимущества и ограничения отдельных инструментов.
2. Раскрыты особенности финансового механизма социального обслуживания с учетом специфики социальных услуг: возможность использования социального страхования для целей социального обслуживания в силу рискового характера событий, вызвавших необходимость получения услуги; детерминированность инструментов финансового механизма социального обслуживания разнообразием услуг, их получателей, форм обслуживания, видов поставщиков услуг; сочетание принципов рыночного ценообразования и нормирования при расчете тарифов социальных услуг в зависимости от характера получателя услуг (с. 36-38). Это позволило доказать необходимость совершенствования инструментария регулирования финансовых отношений в сфере социального обслуживания c учетом специфики услуг, включая уточнение методических подходов к использованию нормативного метода финансирования социальных услуг, введения финансового стимулирования в использовании новых форм и технологий социального обслуживания.
3. Выявлены современные тенденции развития финансового механизма социального обслуживания на основе анализа финансирования социального обслуживания в зарубежных странах. К основным тенденциям можно отнести: преобладание методов финансирования из публичных источников над методами

финансирования из частных источников; диверсификация институциональных  
форм социального обслуживания населения при использовании разных методов  
финансирования; применение механизма государственной поддержки и  
межбюджетных трансфертов для стимулирования развития негосударственных  
(частных) форм предоставления социальных услуг, а также инновационных и  
экономичных форм социального обслуживания; установление критериев качества  
предоставляемых социальных услуг вне зависимости от их поставщика и на этой  
основе – принятие решения о предоставлении субсидий или оплаты  
государственных контрактов за счет средств соответствующего бюджета,  
определение нормативов финансирования услуг из публичных источников в  
разрезе отдельных категорий получателей услуг (с. 44-45, 50-52, 79). Выявление  
основных тенденций развития финансового механизма социального

обслуживания позволило определить основные факторы развития и

перспективные направления совершенствования такого механизма.

4. Разработаны критерии оценки результативности финансового

механизма социального обслуживания, а именно: расширение доступности социальных услуг, соответствующих стандартам их оказания, с учетом личных потребностей и предпочтений получателей; нивелирование разницы в доступе к качественным услугам в зависимости от уровня доходов получателей или их родных; рост использования инновационных форм и технологий социального обслуживания; укрепление материальной базы и обеспечение финансовой устойчивости поставщиков услуг долгосрочного характера (непосредственные результаты); рост удовлетворенности населения оказанными услугами и продолжительности жизни населения, получающего услуги; расширение численности занятых в экономике в результате оказанных услуг (стратегические результаты) (с. 55-59, 103-104). Разработанные критерии оценки позволяют уточнить основные индикаторы государственных программ социальной поддержки населения на федеральном и региональном уровнях, а также показатели оценки качества оказания услуг при формировании государственных и муниципальных заданий учреждениям социального обслуживания.

5. Предложен авторский подход к разработке нормативов

финансирования социальных услуг на основе стандартной программы оказания услуги с учетом особенностей получателей услуг и форм обслуживания, отличный от действующего подхода, основанного на индивидуальной программе и суммировании нормативов отдельных видов услуг (с. 114-116).

**Теоретическая значимость** исследования заключается в том, что его основные положения и выводы способствуют развитию теории распределения бюджетных ресурсов в социальной сфере в части обоснования направлений совершенствования финансового механизма социального обслуживания в Российской Федерации с учетом специфики социальных услуг.

**Практическая значимость** диссертационной работы заключается в том,  
что разработанные в исследовании теоретические положения, рекомендации,  
методические подходы, предложения по внесению изменений и дополнений в  
нормативные правовые акты, направленные на повышение результативности  
финансового механизма социального обслуживания, могут использоваться  
органами государственной власти и органами местного самоуправления для  
совершенствования организационно-правовых основ и финансирования

социального обслуживания.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

методические подходы по определению нормативов финансирования социальных услуг;

практические рекомендации по совершенствованию финансового механизма социального обслуживания исходя из критериев непосредственной и стратегической результативности.

**Положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. уточненные автором элементы и особенности финансового механизма социального обслуживания (с. 23-25, 27-38);
2. тенденции развития финансового механизма социального обслуживания населения на основе анализа отечественного и зарубежного опыта (с. 44-45, 50-52, 79);
3. критерии и параметры оценки результативности финансового механизма социального обслуживания населения (с. 55-59, 103-104);
4. рекомендации по повышению результативности финансового механизма при использовании нормативного метода финансирования социальных услуг (с. 114-116).

**Степень** **достоверности,** **апробация** **и** **внедрение** **результатов**

**исследования.** Достоверность результатов диссертационной работы

подтверждается тем, что концепция исследования базируется на общенаучных  
принципах познания экономических явлений, учитывает требования

эффективного и ответственного управления государственными и

муниципальными финансами. Все предлагаемые в диссертации решения  
аргументированы с использованием статистического анализа и сравнений,  
группировок, дисперсии, оценки динамических рядов, регрессионно-

корреляционного анализа, базируются на изучении отечественного и зарубежного опыта финансового обеспечения социального обслуживания. В процессе исследования были использованы современные методики сбора и обработки информации, данные Минтруда России, Казначейства России, Росстата, Евростата, Еврокомиссии, ОЭСР, МВФ, ООН. Теоретическую базу работы составили фундаментальные и прикладные исследования ведущих отечественных и зарубежных ученых, посвященные разработке теории общественного блага, бюджетного федерализма, финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг, социального обслуживания.

Основные научные результаты и положения исследования рассматривались и получили одобрение: на XXXVIII Межрегиональной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Концептуальное развитие экономических наук в XXI веке» (Москва, Аналитический центр «Экономика и финансы», 30 мая 2015 г.); на (Москва, ООО «Интернаука», 5 сентября 2016 г.).

Диссертация выполнена в рамках научно-исследовательских работ и связана с исследованиями, проводимыми в Финансовом университете согласно общеуниверситетской комплексной теме «Устойчивое развитие России в условиях глобальных изменений» на период 2014-2018 гг. по подтеме «Развитие стабильной национальной финансовой системы в условиях внешних вызовов».

Материалы диссертации используются в практической деятельности федерального государственного бюджетного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны и экономики труда» Минтруда России. В частности, используются рекомендации по разработке формы сбора информации о мониторинге применения нормативно-подушевого метода финансирования в сфере социального обслуживания в субъектах Российской Федерации, что позволяет более точно обосновать рекомендации относительно величины базового норматива, состава определяющих его затрат.

Материалы диссертации используются Департаментом общественных финансов ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин «Государственные и муниципальные расходы», «Социальное обеспечение», при проведении научно-исследовательского семинара по магистерской программе «Государственные и муниципальные финансы».

Внедрение результатов диссертации в указанных организациях

подтверждено соответствующими справками.

**Публикации.** Основные положения исследования опубликованы в 5 работах общим объемом 3,3 п.л. (авторский объем 2,9 п.л.), в том числе 3 работы общим объемом 2,2 п.л. (авторский объем 1,8 п.л.) опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

**Структура** **и** **объем** **работы**. Логическая структура и объём

диссертационной работы обусловлены поставленными целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 184 наименований и 6 приложений. Текст диссертационной работы изложен на 182 страницах, включает 20 таблиц и 11 рисунков.