Гончарова Марина Вячеславовна. Методология и механизмы финансового обеспечения системы социальной поддержки населения России : диссертация... д-ра экон. наук : 08.00.10 Саратов, 2007 380 с. РГБ ОД, 71:07-8/459

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1, Теоретический анализ системы социальной поддержки населения и её финансового обеспечения в России 20

1 1. Содержание и понятийный аппарат системы социальной поддержки населения как финансового института «экономики потребления» 20

1.2. Финансовое обеспечение социальной поддержки населения в системе финансов 44

1.3. Социальное льготирование как частный финансовый институт системы социальной поддержки населения 62

1.4 Социальные налоговые льготы в системе государственной поддержки населения 77

Глава 2. Методологические и организационные основы финансового обеспечения системы социальной поддержки населения России 104

2.1. Особенности межбюджетных трансфертов в механизме финансирования мер социальной поддержки населения 104

2.2, Финансирование транспортных, медицинских, жилищно-коммунальных услуг в системе мер социальной поддержки 126

2.3. Проблемы финансового обеспечения системы социальной поддержки населения, снижающие её эффективность 153

2.4- Стратегия развития системы финансового обеспечения социальной поддержки населения в «экономике потребления» 178

2.5- Организационно-методологические принципы формирования рыночно ориентированной системы финансового обеспечения социальной поддержки населения 198

Глава 3. Механизмы финансового обеспечения рыночно ориентированной политики социальной поддержки населения России 227

3.1. Приоритетные направления модернизации финансового механизма системы социальной поддержки населения 227

3.2- Совершенствование государственного механизма налогового регулирования системы социальной поддержки населения 254

3.3, Банковская карточная технология распределения персональных трансфертов в системе социальной поддержки населения 262

3.4. Модель финансирования социальных выплат через филиальную сеть Сберегательного банка России 283

3.5. Развитие корпоративных систем социальной поддержки 302

Заключение 329

Список использованных источников и литературы 346

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования\***Одной из основных целей экономической политики современного государства является полноценное финансовое обеспечение жизнеспособной системы социальной поддержки населения, ориентированной на всестороннее развитие граждан и социальное выравнивание- Эффективное финансовое обеспечение системы социальной поддержки требует разработки научно обоснованной методологии и встроенных в рыночную экономику финансовых механизмов в рамках чётко определенных приоритетов социальной политики.

В начале 2000-х гг. в сфере государственных доходов и расходов были проведены крупные структурные реформы; предприняты попытки решения задачи обеспечения финансовой и макроэкономической стабильности, изменён действующий Бюджетный кодекс РФ в части основных начал отечественной бюджетной системы и бюджетного процесса, внедрены элементы среднесрочного финансового планирования с распределением ресурсов «сверху вниз» в рамках жёстких бюджетных ограничений, завершен переход к казначейскому обслуживанию исполнения федерального бюджета и бюджетов большинства регионов страны, упорядочены отношения по формированию и использованию внебюджетных фондов государства. Сегодня государство выступает инициатором социальных общероссийских программ («национальных проектов»), направленных на улучшение жизни широких слоев населения путем укрепления системы здравоохранения, организации рынка доступного жилья, развития агропромышленного комплекса, повышения качества образования. В бюджетах всех уровней предусматриваются значительные финансовые ресурсы на реализацию этих приоритетов.

В то же время, несмотря на определенные успехи в области реформирования государственных социальных расходов, лишь в 2005 году стартовали мероприятия по оптимизации социальных трансфертов, которые много лет не достигали своих реальных получателей - льготников, а перераспределялись между предприятиями, организациями и учреждениями. Ранее россияне

формально получали государственную поддержку по более чем 200 видам льгот, причём такой социальной помощью было охвачено более 100 млн. человек. Основными направлениями социальной поддержки населения в современной России являются: транспортные услуги (395,2 млрд. рублей), медицинские услуги (133,8 млрд. рублей), санаторно-курортные услуги (123,6 млрд. рублей) и жилищно-коммунальные услуги (123,3 млрд- рублей).1

В настоящее время складываются благоприятные финансовые условия дня ускорения реформы государственных финансов, в частности, и в сфере развития отечественной системы социальной поддержки. Созданный в 2004 году Стабилизационный фонд РФ, накопленные золотовалютные резервы страны обеспечивают финансовую устойчивость России к негативным воздействиям внутренней и внешнеэкономической конъюнктуры. В рамках реализации программ развития бюджетного федерализма в России были заложены принципиальные основы новой системы межбюджетных отношений, обеспечивающей чёткое разграничение расходных и доходных полномочий органов власти разных уровней, а также сокращение нефинансируемых мандатов (финансовых обязательств, установленных федеральными законами для нижестоящих бюджетов, без учёта финансовых возможностей по их выполнению).

Термин «монетизация льгот», мгновенно получивший в 2004 году широчайший общественный резонанс из-за злободневности самого вопроса упорядочения льгот, справедлив только в части акцента на их строго денежное содержание, хотя главная часть этого процесса - персонификация и обоснованность социальной поддержки населения - до сих пор остаются без внимания со стороны науки и практики, В отличие от России, многие развитые западные страны проводят политику активной социальной поддержки и осуществляют целевые выплаты малообеспеченным слоям населения, основываясь на принципе нуждаемости, то есть финансовая поддержка предоставляется только лицам, уровень доходов которых существенно ниже уровня

*1*Эксперт. 2004, № 22. С. 48,; № 24, С 15,

среднедушевого дохода, достаточного для нормальной жизни в цивилизованных условиях. В России же работа в этом направлении только начинается, отсутствуют концепция и действенные финансовые механизмы реализации принципа нуждаемости,

Проблема финансового обеспечения социальных выплат не может быть решена только на основе значительного повышения уровня доходов. Она нуждается в комплексной, концептуальной разработке целостной системы финансового обеспечения социальной поддержки населения (её институциональной структуры и всей совокупности форм и методов формирования и использования финансовых ресурсов). Искомая проблема была, есть и будет актуальной даже в странах с высокими личными доходами граждан, тем более в России, она имеет огромное народнохозяйственное значение по масштабам задействованных в социальной сфере человеческих и финансовых ресурсов. Например, только из федерального бюджета РФ на социальную поддержку было выделено в 2006 г, более 278 млрд. рублей.!'

Таким образом, задача персонального, своевременного и полноценного финансового обеспечения социальной поддержки населения, основанной на принципе нуждаемости, является одной из важнейших для дальнейшего развития социальной и финансовой политики продвижения в России социально ориентированных реформ. Нынешнее состояние системы социальной фи-нансовой поддержки населения не соответствует тому уровню, который необходим для ускоренного развития и роста всей отечественной экономики.

Проблема полноценного обеспечения источниками и эффективного адресного финансирования мероприятий социальной поддержки должна решаться в рамках реализации политики построения в России «экономики потребления» и государственного финансового хозяйства от расходов, урегулирования бюджетных публично-правовых и частно-правовых отношений, обеспечения роста среднедушевого дохода российских домохозяйств, совер-

1 Федеральный закон от *26*декабря 2005 г. *№ 1$9~ФЗ*«О федеральном бюджете на 2006 г.» // СЗ РФ. 2005.

№ 52. Ч- II Ст. 5602-

6 щенствования системы межбюджетных трансфертов, развития банковских безналичных технологий осуществления социальных выплат, совершенствования налоговых льгот и развития корпоративных систем социальной поддержки. Эти вопросы, уже каждый в отдельности, вызывают широкий резонанс, и делают проблему финансового обеспечения социальной поддержки населения в целом чрезвычайно актуальной, требующей результативного решения на основе системного подхода.

**Степень разработанности проблемы.**Несмотря на свою актуальность, проблема финансового обеспечения социальной поддержки населения и, в частности, социальных трансфертов, особенно в аспекте механизмов реализации, до сих пор остаётся в стороне от магистральных исследований финансовой науки.

Основой теории и методологии финансового обеспечения источниками и финансирования социальных расходов выступает общая теория финансов. Над проблемами организации финансов социальной сферы в России работают такие экономисты, как Л, М. Бадалов, С С Голубева, А. Г. Грязнова, М. Р. Ефимова, А, Ю- Казак, Т. М. Ковалёва, Е. В, Коломин, М. Г, Лапуста, С- И, Лушин, Л. В. Перекрёстова, В, М- Родионова, М. В, Романовский, Л. И. Сергеев, В. И, Самаруха, Н. Ф. Самсонов, В. А. Слепов и др. Непосредственно проблематикой финансового обеспечения социальной защиты населения и социальной политики занимаются такие специалисты, как С. В. Барулин, В, В- Иванов, В. Д. Роик, А. И. Роккель А. В. Улюкаев, Е. Н, Шутяк и другие. Важный вклад в исследования социальных финансов внесли и зарубежные ученые, в их числе: А. Вагнер, Дж. Вини, X. Ф. Герсдорф, А. Мюллер-Армак, М Рашид, А. Смит, Ж. Сэй, Л, Томпсон, Л, Эрхард и другие,

В то же время, если методология финансового обеспечения социальной защиты получила своё развитие в трудах отечественных экономистов с акцентом на государственные внебюджетные фонды (пенсионный, социального и медицинского страхования), то целостная концепция финансового обеспечения системы социальной поддержки российского населения в социально

ориентированной «экономике потребления» ещё не сформирована- Отдавая должное значимости результатов уже проведённых исследований, нужно подчеркнуть, что дальнейшая разработка и оформление в научно-прикладную концепцию методологии, форм, методов и механизмов финансового обеспечения системы социальной поддержки населения является первоочередной для современной России проблемой, поскольку от её разрешения зависят перспективы не только социального, но и экономического роста страны.

За рамками научных исследований остались вопросы теории социальной поддержки и финансов домашних хозяйств, методологии обеспечения стабильными источниками и финансирования мероприятий социальной поддержки, а также разработки эффективной государственной и корпоративной финансовой политики, которая в результате проведения комплекса мероприятий обеспечит своевременное и полное денежное покрытие действующих социальных гарантий, поступательное снижение финансовой зависимости российских домохозяйств от помощи государства на основе повышения их реальных доходов и развитие банковских технологий адресного распределения социальных трансфертов.

Действующие механизмы обеспечения социальной поддержки в современной России зачастую строятся на неденежных отношениях, что выводит их из сферы финансов. Корпоративные системы социальной поддержки развиваются медленно и фрагментарно, не получая никаких стимулирующих импульсов со стороны государства. Эти проблемы поднимаются в работе на новый, рыночно ориентированный уровень, позволяющий распространить финансовые отношения на всю систему социальной поддержки населения. Необходимо научно обосновать и разработать новые механизмы государственной и корпоративной финансовой политики социальной поддержки с позиций системного подхода, иначе не будут решены стратегические задачи развития России в логике постиндустриализма как страны с эффективной «экономикой потребления».

Таким образом, актуальность и слабая разработанность исследуемой проблемы, необходимость формирования целостной методологии финансового обеспечения системы социальной поддержки населения России, эффективных форм и методов её практической реализации, острая потребность упорядочения, оздоровления и рационализации финансовых потоков в социальной сфере предопределили выбор темы, цель и задачи диссертации,

**Цель**и **задачи исследования.**Целью диссертационного исследования является формирование концепции финансового обеспечения социальной поддержки российских граждан на базе разработки теоретических основ, методологических подходов, практических механизмов и способов государственного и корпоративного финансового покрытия, персонализации и финансирования социальных гарантий, трансфертов и льгот на текущую и долгосрочную перспективу.

Реализация цели исследования предполагает постановку и решение следующих задач:

- проанализировать экономическое содержание системы социальной  
поддержки населения как финансового института;

дать развёрнутую характеристику процессу финансового обеспечения и роли финансов домашних хозяйств в системе социальной поддержки;

исследовать и раскрыть понятийный аппарат, задействованный в системе управления сферой социальной поддержки и финансами домашних хозяйств;

обобщить и классифицировать меры социальной поддержки и налоговые льготы, предоставляемые гражданам современной России в рамках государственной социальной политики;

выявить принципиальные особенности социальных трансфертов в действующем механизме финансирования социальных выплат-с позиций их влияния на эффективность системы социальной поддержки;

- проанализировать финансовую практику предоставления наиболее  
массовых мер социальной поддержки, включая транспортное, медицинское,  
жилищно-коммунальное льготное обеспечение;

разработать методологию взаимосвязи факторов, порождающих основные проблемы финансового обеспечения системы социальной поддержки и снижающих эффективность социальных бюджетных расходов;

сформировать стратегию государственной политики социальных расходов и повышения реальных доходов населения как финансовой основы системы социальной поддержки;

обосновать основные принципы формирования рыночно ориентированной системы финансового обеспечения социальной поддержки граждан;

разработать систему организационно-финансовых приоритетов модернизации действующего механизма финансирования социальных выплат;

сформулировать комплекс мер налогового стимулирования физических и юридических лиц как подсистемы социальной поддержки;

встроить современные банковские технологии в механизм распределения персональных социальных трансфертов на основе пластиковых карт льготников;

сформировать модель взаимодействия Федерального казначейства и Сберегательного банка России для распределения персональных социальных трансфертов на индивидуальные банковские счета граждан;

определить финансовый потенциал и определить направления развития корпоративных систем финансового обеспечения социальной поддержки населения России.

**Предметом исследования**является совокупность денежных отношений, складывающихся в процессе финансового обеспечения системы социальной поддержки населения России.

**Объектом исследования**являются действующие в России системы финансового обеспечения социальной поддержки граждан, а также деятельность органов государственной власти и специализированных финансовых

институтов, кредитных организаций и предприятий в процессе обеспечения финансовыми ресурсами, распределения и финансирования социальных гарантий и расходов, финансового контроля мероприятий социальной поддержки населения.

**Теоретическую и методологическую основу**работы составили научные труды отечественных и зарубежных экономистов по общей теории финансов, фундаментальные и прикладные исследования по проблемам формирования и использования государственных (муниципальных) доходов и налогообложения, а также труды специалистов, занимающихся вопросами обеспечения финансовыми ресурсами и финансирования социальных расходов, реализации государственных мер социальной поддержки населения в России. Широко использовались положения федеральных законодательных актов, постановлений Правительства РФ, иных нормативных документов, опубликованных в периодической и специальной литературе.

Методологической основой исследования послужил диалектический принцип, раскрывающий возможности изучения вопросов финансового обеспечения системы социальной подцержки в динамике, взаимосвязи и взаимообусловленности. Системный подход к предмету исследования реализован посредством таких общенаучных методов, как методы научной абстракции, моделирования, сравнения, анализа и синтеза, статистического анализа.

**Информационной базой**исследования послужили данные Федеральной службы государственной статистики РФ, материалы Министерства финансов РФ и Банка России, данные ряда других российских ведомств, социальных институтов и организаций, сведения из экономических научных изданий, материалы научных конференций, банковских семинаров, результаты социологических обследований, данные, опубликованные в периодической печати, а также авторские расчёты.

**Научная новизна исследования.**Научная новизна диссертации состоит в разработке целостной концепции финансового обеспечения системы социальной подцержки населения в России на основе развития теории, методо-

11 логических подходов и рыночно ориентированных механизмов обеспечения финансовыми ресурсами, персонализации и финансирования социальных гарантий и расходов в рамках реализации российской модели «экономики потребления».

Наиболее существенные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

1. Разработаны теоретические основы рыночно ориентированной системы социальной поддержки населения и её финансового обеспечения в России, в частности;

раскрыто экономическое содержание понятия социальной поддержки населения как чистого общественного блага, как частной финансовой категории и как финансового института, имеющего сложную структуру (совокупность частных финансовых институтов), в процессе функционирования которого создаются, распределяются и потребляются социальные блага посредством социального субсидирования (государственного и корпоративного) и социального льготирования домашних хозяйств; дано определение системы социальной поддержки населения как финансового института, который представляет собой основанную на денежных отношениях систему управления централизованными и децентрализованными финансовыми ресурсами, используемыми на цели социального субсидирования и предоставления населению иных социальных благ (выгод) на основе принципов нуждаемости и персонализации социальной поддержки путём применения специальных финансовых механизмов;

выявлено отличие финансового института социальной поддержки населения от института социальной защиты (последний включает также пенсионное обеспечение, социальное страхование и социальное обслуживание), определена и раскрыта институциональная структура социальной поддержки населения, включающая частные финансовые институты государственной социальной поддержки (прямого бюджетного финансирования социальных национальных и региональных программ, социального и налогового льгота-

рования), корпоративной социальной поддержки и меценатства-благотворительности (меценатские социальные программы и благотворительные акции), входящие в более крупные финансовые институты социального субсидирования (государственного и частнохозяйственного) и социального льготирования;

- в развёрнутой форме раскрыто содержание системы финансового обеспечения социальной поддержки населения как двустороннего процесса движения денежных потоков и доходов (реальных и потенциальных) при формировании финансовых ресурсов и их использовании на финансирование мероприятий социальной поддержки.

2. Сформулированы подходы к определению масштабов, оценке эффективности и контролю социальной финансовой помощи домашним хозяйствам, учитывающие их финансовую состоятельность, в том числе:

предложена авторская система индикативных показателей эффективности государственной социальной поддержки населения, основанная на взаимосвязи степени финансовой автономии семьи (отношения среднего размера финансовой субсидии, выделяемой домохозяйству, к средней сумме его расходов на потребление) и степени финансовой состоятельности семьи (динамики накоплений домохозяйства в течение периода до трёх лет);

с целью государственного регулирования эффективного (стимулирующего рост предложения) платежеспособного потребительского спроса, частью которого выступают социальные выплаты, предложено увязать меры государственной социальной поддержки с фактической нуждаемостью, а последнюю с уровнем МРОТ и прожиточного минимума, увеличить МРОТ и прожиточный минимум до научно-обоснованных стандартов и наделить Росфинмониторинг РФ новой функцией контроля трудовых и иных доходов, финансовой состоятельности населения и фактической нуждаемости в социальной поддержке.

3. Раскрыты содержание и структура финансового института социального льготирования как элемента системы социальной поддержки населения, в частности;

дано определение социального льготирования, представляющего собой государственный финансовый механизм выравнивания денежных доходов и материального положения финансово несостоятельных (нуждающихся) категорий населения до уровня, принятого за нормальный уровень жизни, путём перераспределения денежных доходов хозяйствующих субъектов и других групп населения;

предложена классификация социальных льгот на два вида: социальная финансовая субсидия (целевая денежная выплата, предоставляемая определенной категории людей для выравнивания их материального положения до уровня большинства населения) и социальное финансовое поощрение (денежное вознаграждение за заслуги, предоставляемое определенной категории людей независимо от их материального положения); оба вида социальных льгот включают особый подвид - социальные налоговые льготы;

раскрыты основополагающие начала социального налогового льготирования с двух позиций: как механизма косвенного финансирования социальной поддержки (суммы налогов остаются в распоряжении налогоплательщиков) и как инструмента социального регулирования (снижается налоговая нагрузка на определенные категории физических лиц и организации, деятельность которых является социально значимой); дана классификация социальных налоговых льгот на группы социальных налоговых освобождений, социальных налоговых скидок, социальных налоговых кредитов,

4. Разработаны методологические и организационные основы и подходы к построению системы финансового обеспечения социальной поддержки населения в рамках реализации российской модели «экономики потребления», в частности:

- обоснован вывод о том, что максимальная эффективность социальных  
выплат может быть обеспечена лишь при переходе на прямые (без посредни-

ков) отношения между государством и льготником; предложено полностью отказаться от любых неденежных форм и мер социальной поддержки (они обусловливают необоснованный перерасход бюджетных средств, недофинансирование социальных обязательств, недополучение потребителями социальных благ);

раскрыты и систематизированы факторы, негативно влияющие на эффективность финансового института социальной поддержки населения в России, обусловленные отсутствием достоверной оценки потребностей льготников и института социального аудита, неравномерностью распределения социальных благ (расходов) по регионам, низкой результативностью мер государственной социальной поддержки и неразвитостью её корпоративных форм, игнорированием принципа нуждаемости, использованием неденежных форм поддержки; решение указанных проблем предложено в качестве приоритетных направлений модернизации действующей системы социальной поддержки;

разработана стратегия построения системы финансового обеспечения социальной поддержки населения в рамках реализации в России концепции «экономики потребления», предусматривающая, в частности: централизацию социального льготирования исключительно на федеральном уровне; создание в составе федерального бюджета единого Федерального фонда социальных выплат (ФФСВ); формирование и использование средств ФФСВ «от расходов» с учётом перехода на полноценные социальные стандарты и включения в состав целевых доходов всех социальных налогов и взносов, части налоговых платежей за природные ресурсы, включая новый налог на сверхдоходы от использования эфирного пространства, других средств федерального бюджета; формирование целевых социальных трансфертов и льгот в зависимости от количества нуждающихся в поддержке граждан (с учетом соответствия их дохода величине научно-обоснованного прожиточного минимума); переход на новую (предложенную автором) методику расчёта стоимости потребительской корзины для определения научно-обоснованного прожиточно-

го минимума; передачу функций исполнения социальных выплат Федеральному казначейству РФ во взаимодействии со Сбербанком России на основе современных платёжных технологий; создание постоянно действующей системы социального финансового контроля и аудита;

- сформированы в единый комплекс организационно-методологические  
подходы к построению рыночно ориентированной системы финансового  
обеспечения социальной поддержки населения, основанные на принципах  
добровольности, фактической нуяедаемости, субсидиарности социальной  
поддержки и персонализации денежных выплат; предложена дифференциа  
ция населения по степени нуждаемости в социальной поддержке на катего  
рии финансово состоятельных (не нуждающихся) и финансово несостоятель  
ных (остро нуждающихся, нуждающихся, временно нуждающихся) граждан  
в зависимости от соотношения их доходов с уровнем прожиточного миниму  
ма и на этой основе разработана методика дифференциации сумм социаль  
ных трансфертов с учётом различий среднедушевого дохода граждан (пред  
ложено семь вариантов социальных субсидий).

5. Разработан комплекс механизмов финансового обеспечения рыночно ориентированной системы государственной социальной поддержки населения России, включающий:

приоритетные направления развития финансовых механизмов социальной поддержки населения, предусматривающие создание единой нормативной базы мер социальной поддержки, разработку и реализацию новых идеологии и порядка социальной выплаты на основе нуждаемости, добровольности, персонализации и адресности, перевод всех расходов по линии социальной поддержки единому главному распорядителю ФФСВ, сплошную ревизию с оформлением каждому получателю средств социальной поддержки «Удостоверения льготника», финансовый контроль и аудит социальных выплат;

систему мер по перестройке действующего порядка обязательного социального и медицинского страхования на персональные накопительные ме-

16 ханизмы, аналогичные механизмам государственного пенсионного страхования, с введением накопительных социальных и медицинских счетов для всех работающих граждан (без ограничения возраста);

механизм формирования в составе Бюджетного кодекса РФ Единого реестра социальных выплат РФ, учитывающего все формы и методы социальной поддержки граждан (номер выплаты по порядку; статус льготы и срок её действия, размер ежемесячной денежной выплаты в рублях), а также переход на порядок принятия решений по каждому новому виду социальной выплаты, аналогичный порядку введения нового налога;

переход на механизм осуществления льготной выплаты, предусматривающий обязательное личное согласие получателя денежных средств путём оформления «Заявления о получении социальной денежной выплаты» через отделения ФГУП «Почта России»;

модели персонального распределения денежных средств по получателям социальной поддержки с использованием технологий банковских микропроцессорных пластиковых карт, финансирования социальных выплат через филиальную сеть Сбербанка и технологического взаимодействия инфраструктуры Федерального казначейства и Сбербанка по всей территории страны, а также создания единой национальной платежной системы путем объединения действующих российских карточных платёжных систем, универсализации их банкоматной, терминальной и микропроцессорной финансовой технологии.

6. Разработаны и предложены первоочередные меры и механизмы, направленные на развитие финансового института корпоративной системы социальной поддержки населения в России, включая:

- льготные налоговые механизмы обложения налогом на доходы физи  
ческих лиц, единым социальным налогом, налогом на добавленную стои  
мость, налогом на прибыль организаций (в том числе банков), налогом на  
имущество организаций, земельным налогом, направленные на стимулирова-

ниє развития корпоративных форм социальной поддержки работников и населения;

рекомендации по введению страховых соплатежей работодателей и работников для нейтрализации рисков увольнения по сокращению штата и при ликвидации организаций с последующей выплатой работникам страхового возмещения, не облагаемого налогом на доходы физических лиц;

систему мер по развитию методов партнёрства государства, частных лиц и работодателей в финансовом обеспечении социальной поддержки работников и граждан, касающихся негосударственных социальных инвестиций и текущих социальных расходов компаний.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Диссертационная работа содержит концептуальную разработку искомой проблемы, включающей в себя теорию, методологию, формы и методы финансового обеспечения социальной поддержки населения России. Теоретическая значимость результатов исследования состоит в научной разработке концептуальных основ и понятийного аппарата системы социальной поддержки населения как финансового института «экономики потребления», в научной характеристике понятия финансового обеспечения и роли финансов домашних хозяйств в системе социальной поддержки населения, в обосновании социальных субсидирования и льготирования как частных финансовых институтов социальной поддержки, в систематизации социальных налоговых льгот в системе государственной поддержки населения- Вклад автора в развитие теории финансового обеспечения системы социальной поддержки населения состоит также в разработке методологии взаимосвязи факторов, снижающих её эффективность, стратегии развития системы финансового обеспечения социальной поддержки населения в рамках «экономики потребления», организационно-методологических принципов функционирования рыночно ориентированной системы финансового обеспечения социальной поддержки населения в России.

Практическая значимость диссертации состоит в разработке комплекса прикладных механизмов, моделей и методов финансового обеспечения мер социальной поддержки, которые используются и могут быть использованы для реализации рыночно ориентированной социальной финансовой политики, в частности, на основе модернизации действующей системы социальной поддержки населения по рекомендованным приоритетным направлениям, совершенствования государственного механизма налогового регулирования системы социальной поддержки, использования банковской карточной технологии распределения персональных трансфертов получателям поддержки и модели финансирования социальных выплат через филиальную сеть Сберегательного банка России, развития корпоративных систем социальной поддержки. Их осуществление на практике позволит повысить эффективность функционирования финансового института социальной поддержки населения, будет способствовать развитию социальной сферы, превращению России в социально ориентированное государство и ускорению темпов экономического роста страны в целом.

**Апробация результатов исследования.**Основные авторские теоретические положения и практические рекомендации по финансовому обеспечению системы социальной поддержки были доложены и обсуждены на научно-практических конференциях по итогам НИР за 2004, 2005 гг- (г. Саратов, СГСЭУ, 2005, 2006 гг.); на международном научно - практическом семинаре «Привлечение финансовых ресурсов на предприятия малого бизнеса. Проблемы и возможности» (г. Саратов, СГСЭУ, Правительство Саратовской области, 2006 г.); на Ежегодной Всероссийской научно-практической конференции ВЗФЭИ (г. Москва, ВЗФЭИ, 2006 г.); на научно-практической конференции «Человек как главное национальное богатство страны» (г. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургская академия управления и экономики, 2006 г,); на Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы социальной защиты населения» {г. Пенза, Пензенский государственный университет, 2006 г.); на Всероссийской научно-практической конференции «Потенциал

развития России в XXI веке» (г. Пенза, Пензенский государственный университет, 2006 г.).

Отдельные авторские разработки, касающиеся реформирования системы социальной поддержки населения, её финансового обеспечения, совершенствования банковских технологий распределения персональных трансфертов, используются в деятельности Волгоградского отделения 8621 Сбербанка России, а также Управления социальной защиты Администрации Волгоградской области при разработке стратегии развития социальной сферы и подготовке соответствующих предложений Правительству РФ, что подтверждено справками о внедрении.

Основные теоретические положения диссертации используются в учебном процессе Всероссийского заочного финансово-экономического института (филиал в г. Волгограде) и в Саратовском государственном социально-экономическом университете при преподавании курсов «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», что также подтверждено справками о внедрении.

По теме диссертации было опубликовано 44 работы общим объёмом 76 печатных листов, из них 20 статей в изданиях, рекомендованных ВАК (в объёме 15,8 лл.).

## Содержание и понятийный аппарат системы социальной поддержки населения как финансового института «экономики потребления»

Социальная сфера является важной частью государственного финансового хозяйства- В свою очередь, государственное финансовое хозяйство призвано обеспечивать финансовыми ресурсами процессы предоставления общественных благ (государственных услуг) и удовлетворять коллективные потребности. Совокупная оценка этих благ (выгод) и потребностей определяет государственные доходы и расходы. Если основной целью частного финансового хозяйства является получение дохода, то целью, основным содержанием государственного финансового хозяйства выступают расходы. Насколько эффективно выполняется государством его функциональное предназначение, настолько полно и качественно удовлетворяются коллективные потребности в общественных благах.1

Социально-экономическое развитие, в ракурсе институционально-эволюционной теории,2 основывается на взаимодействии трёх институциональных структур - государства, предприятия (фирмы) и домашнего хозяйства, Рынок как всеобщий институциональный фундамент предназначен для организации взаимосвязей и отношений между самостоятельными хозяйствующими субъектами (предприятиями), для их стимулирования посредством конкурентного механизма, и, в конечном счёте, на макроэкономическом уровне - для обеспечения баланса процесса воспроизводства. Соответствующие институты инфраструктуры рынка генерируют такую среду для взаимосвязей и отношений хозяйствующих субъектов, которая выводит общественное воспроизводство на закономерный результат - удовлетворение материальных потребностей домашних хозяйств, Последние являются потребителями не только благ и услуг, предоставляемых рыночными субъектами, но большей части благ и услуг, оказываемых всем членам общества государством.

Справедливо указывает на то, что государство как субъек-тивизированный институт также играет и «компенсационную» роль, в соответствии с которой организует содержание лиц, неспособных в силу возраста и иных причин к экономическому самообеспечению. Государство формирует определённые формальные нормы рыночных взаимоотношений хозяйствующих субъектов, в которых они несут минимальные дополнительные издержки для поддержания равновесного состояния системы социально-экономического развития. Указанная функция государства должна быть чётко целеориентирована и преимущественно развивать и поддерживать стремление индивидов к любым законным формам экономической активности, как можно более полному удовлетворению своих личных потребностей за счёт собственных способностей.

Государство как институциональная структура, наделённая общепризнанной властью и ответственная за развитие социальной сферы, формирует институт социальной поддержки. Здесь речь уже не идёт о содержании неспособных к самообеспечению, напротив, государство и предприятия выделяют ресурсы, прежде всего, для того, чтобы поддержать и простиму-лировать людей, автономно существующих в рыночной экономике. Этот институт обеспечивает основополагающие социальные связи трёх хозяйственно-правовых институтов - государства, предприятий и домашних хозяйств, В процессе функционирования института социальной поддержки формируются, распределяются и потребляются общественные блага. Принимая за базовые институциональные нормы целерациональные действия и свободу индивидов в течение их жизненного цикла, можно считать, что институт социальной поддержки проявляется в формах институтов финан 1 Шутяк Е. Я Финансовое обеспечение социальной зашиты населения в Российской Федерации. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон, акад., 20О4, С, 25. - С. 26. сового субсидирования и налогового льготирования. Социальная поддержка осуществляется путём выделения домашним хозяйствам дополнительных денежных средств, благ и выгод из государственных (муниципальных) источников, из собственных средств предприятий (прямое и косвенное финансовое субсидирование) или посредством уменьшения налоговых обязательств домашних хозяйств (налоговое льготирование).

Предметом нашего исследования является совокупность денежных отношений, складывающихся в процессе финансового обеспечения ры-ночно ориентированной системы социальной поддержки населения России. Эти рамки отграничивают вопросы пенсионного обеспечения и страхования, которые рассматриваются многими исследователями, разрабатывающими проблематику социальной защиты. Вместе с тем, в части, необходимой для наиболее полной разработки темы диссертации, мы коснёмся указанных и ряда других категорий социальной сферы.

Бюджетная система современной России отражает противоречивый характер её социально-экономического развития, С одной стороны, низкий уровень количества и качества предоставляемых государством социальных благ и услуг и необходимость глубокой структурной модернизации экономики требуют существенного увеличения государственных расходов на основе роста налоговых и иных доходных источников. Однако, с другой стороны, острая необходимость развития приоритетных отраслей российской экономики и их глобализационная мировая интеграция требуют ослабления государственного вмешательства в рыночную экономику, значительного снижения налогового бремени, что обусловливает определённые потери доходов бюджетной системой.

С, Г. Горбушина справедливо отмечает, что с развитием общества существенно меняется и социально-экономическая роль бюджета. В условиях планово-директивной экономики бюджет государства был единственным источником финансового обеспечения всех сторон жизни общества. Рыночная экономика изменила соотношение между централизованными (прежде всего - бюджетными) и децентрализованными денежными фондами в пользу последних- Бюджетные средства все в большей степени сосредоточиваются на решении глобальных, общенациональных задач -структурной перестройке, научно-техническом развитии, поддержании конкурентоспособности отечественного производства. Усиливается социальная направленность бюджета, ориентация его на осуществление программ, связанных с обеспечением защищенности населения от рыночных рисков, инфляционных и кризисных явлений.1

В самом деле, начиная со второй половины XIX века, в большинстве экономически развитых стран стала проявляться общая тенденция, замеченная немецким учёным А- Вагнером (работавшим некоторое время в России) и впоследствии названная в финансовой науке законом Вагнера, Тенденция состояла в том, что объём государственных расходов рос быстрее общего объёма производства в данных странах. Сопоставление динамики этого показателя с динамикой государственных расходов показало, что в течение XX века почти во всех странах повышалась доля государственных расходов в ВВП. Особенно четко это проявилось после 1950-х гг. в наиболее развитых странах. В 17 таких странах доля государственных расходов в ВВП в среднем составила в 1960 г. - 27,9 %, а в 1996 г. - 46 %. В 1996 г. наибольший показатель был у Швеции - 64,7 %. Конечно, большую роль в этом сыграли 2 Мировые войны, но, кроме того, под влиянием социалистической идеологии и существовавшего почти полвека блока социалистических государств страны классического капитализма резко увеличили расходы на социальные цели.2

## Особенности межбюджетных трансфертов в механизме финансирования мер социальной поддержки населения

Ранее было отмечено, что финансовые ресурсы системы социальной поддержки населения выделяются государством (органами местного самоуправления) из централизованных бюджетных и внебюджетных фондов» а также из собственных средств частных корпораций и граждан. Однако нормативно-методическая база в настоящее время разработана и действует только в отношении государственного бюджетного и внебюджетного финансирования.

В содержательном аспекте финансирование социальной поддержки представляет собой регулярное прямое расходование государственных (муниципальных) бюджетных, внебюджетных, корпоративных и личных денежных средств. Государственное (муниципальное) финансирование -основное, оно производится в строгом соответствии с расходными обязательствами, которые обусловлены законодательно установленным разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления из средств бюджетов всех уровней и бюджетов внебюджетных фондов. С 2006 г. вступили в силу принципиальные изменения ряда норм Бюджетного кодекса РФ. Обновлённая система межбюджетных отношений сочетается с точным разграничением бюджетных и налоговых полномочий между органами власти разных уровней, а также с разделением налоговых доходов. Исполнение расходных обязательств должно проходить без нарушений законодательства РФ? международных и иных договоров и соглашений и осуществляться за счет средств соответствующих бюджетов.

Большая часть социальных расходов финансируется из государственных (муниципальных) бюджетных средств, поэтому далее мы рассмотрим, в основном, финансовые взаимоотношения между бюджетами разных уровней, которые направлены на решение социальных задач. Анализируемая правовая база, содержащая основные принципы расходования бюджетных средств, в полной мере относится к финансированию любых мероприятий социальной поддержки.

Бюджетные денежные средства на цели социальной поддержки предоставляются в нескольких формах, это:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;

- средства на оплату товаров, работ, услуг, выполняемых по государственным или муниципальным контрактам;

- трансферты населению;

- ассигнования на реализацию органами местного самоуправления законодательно установленных выплат населению;

- ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

- ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;

- бюджетные кредиты юридическим лицам (включая налоговые кредиты» отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств);

- субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам;

- инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

- межбюджетные трансферты.

Расходные социальные обязательства РФ возникают в результате трех вариантов решений федеральных органов и в ходе межбгоджегных отношений, в их число включаются:

1) принятие федеральных законов и/или нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федеральными органами исполнительной власти полномочий по предметам ведения РФ и/или полномочий по предметам совместного ведения. Если последние не отнесены Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

2) заключение Российской Федерацией или от имени РФ договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения РФ и/или полномочий по предметам совместного ведения. Если последние не отнесены указанным законом к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

3) принятие федеральных законов и/или нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в формах и порядке, определенных Бюджетным кодексом РФ, среди этих трансфертов:

- субвенции бюджетам субъектов РФ на исполнение социальных расходных обязательств субъектов РФ в связи с осуществлением их органами полномочий, подлежащих финансовому обеспечению за счет субвенций из федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»;

- субвенции местным бюджетам на исполнение социальных расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ.

Федеральные законы и/или нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающие предоставление субвенций из Федерального фонда компенсаций (ФФК) обязательно содержат порядок расчета нормативов для определения общего объёма субвенций на исполнение соответствующих расходных обязательств субъектов РФ (муниципалитетов) и ежегодно вводятся в действие федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Расходные социальные обязательства субъекта РФ возникают в результате четырех вариантов решений региональных органов и в ходе межбюджетных отношений, в их число включаются:

1) принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключение субъектом РФ или от его имени договоров (соглашений) при осуществлении его органами полномочий по предметам ведения субъектов РФ;

2) принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключение субъектом РФ или от его имени договоров (соглашений) при осуществлении его органами полномочий по предметам совместного ведения, которые определены соответствующими пунктами ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»;

3) принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципалитетов в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ;

4) принятие нормативных правовых актов субъекта РФ при осуществлении его органами полномочий, которые подлежат финансовому обеспечению за счет субвенций из федерального бюджета на основании указанного выше Федерального закона.

## Приоритетные направления модернизации финансового механизма системы социальной поддержки населения

В течение 2004 - 2005 гг. в результате всеобщего перехода к денежному наполнению мер социальной поддержки, пусть с опозданием, сбивчиво и противоречиво, всё же сформировался определенный механизм финансирования социальных выплат. Как неоднократно происходило в пореформенной России, многие шероховатости этого запущенного в работу финансового механизма пришлось устранять уже «на марше». Однако и ныне действующие подходы к финансированию социальных льгот еще нельзя считать совершенными.

Рассматривая возможности модернизации этого финансового механизма, выделим пять главных направлений повышения его эффективности, 1) Создание единой нормативной базы мер социальной поддержки. Для повышения эффективности действующего механизма финансирования социальных выплат первоначально необходимо сконцентрировать все прошлые и текущие решения о льготных выплатах гражданам России в единственном нормативном акте, сколь бы объёмным он ни был, В настоящее время действует широчайший спектр нормативных актов о льготах, только за последние 2 года их принято более 100 (см. приложение 1).

По вашему мнению, начиная с нового финансового года все последующие решения о создании новых льгот должны отражаться в указанном едином нормативном акте. Это мог бы быть Федеральный закон «Об утверждении Единого реестра социальных выплат» либо Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», в котором «Единый реестр социальных выплат» должен быть утвержден как приложение к Бюджетному кодексу РФ, Единый реестр социальных выплат представляет собой документ, который должен содержать: 1) номер льготы по порядку; 2) статус льготы и срок её действия; 3) размер ежемесячной денежной выплаты в рублях.

Размеры ежемесячных денежных выплат должны быть, с одной стороны, ощутимыми материально, с другой стороны, предположим, льготник-герой, однажды совершивший подвиг и не являющийся инвалидом, не должен навсегда отказываться от активной трудовой (предпринимательской, общественной) деятельности и жить на льготные выплаты.

На наш взгляд, следует поддержать решение российских законодателей о принятии в 2005 г. Федерального закона от 23 июля 2005 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».1 Так, раздел II названного федерального закона дополнен статьей 9.1 «Ежемесячная денежная выплата», в котором установлено:

1. Героям или полным кавалерам ордена Славы по их заявлению устанавливается ежемесячная денежная выплата в размере 25000 рублей.

Граждане России, неоднократно удостоенные званий Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации, и полные кавалеры ордена Славы, удостоенные званий Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации, имеют право на одну ежемесячную денежную выплату,,.

2. Ежемесячная денежная выплата выплачивается территориальным органом Пенсионного фонда РФ.

3. Ежемесячная денежная выплата осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

4. Размер ежемесячной денежной выплаты подлежит индексации в порядке, установленном Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» для индексации размера базовой части трудовой пенсии.

5. Ежемесячная денежная выплата, предусмотренная настоящей статьей (9.1)? устанавливается и осуществляется независимо от предоставления Герою или полному кавалеру ордена Славы ежемесячной денежной выплаты в соответствии с другими законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Мы считаем, что каждая социальная выплата должна иметь ежемесячную регулярность денежной выплаты. Также мы полагаем, что надо принять за максимальный размер ежемесячных денежных выплат вышеуказанную сумму выплаты Герою или полному кавалеру ордена Славы. По всем остальным льготам ежемесячные денежные выплаты должны быть существенно ниже. Также следует одобрить решение законодателей о том, что в случае смерти (гибели) Героя или полного кавалера ордена Славы члены его семьи (вдова (вдовец), родители, дети в возрасте до 18 лет и дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения) имеют право на ежемесячную денежную выплату и бесплатное медицинское обслуживание. При этом размер ежемесячной денежной выплаты каждому упомянутому члену семьи умершего (погибшего) Героя или полного кавалера ордена Славы определяется путем деления размера ежемесячной денежной выплаты, установленной Герою или полному кавалеру ордена Славы, на количество членов его семьи.