Пономарева Анна Леонидовна. Финансовое обеспечение системы социальной защиты населения в России : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Пономарева Анна Леонидовна; [Место защиты: Рост. гос. эконом. ун-т].- Ростов-на-Дону, 2010.- 25 с.: ил. РГБ ОД, 9 10-3/612

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретико-методологические подходы к механизму формирования комплексной системы финансового обеспечения социальной защиты населения России

1.1. Сущность и взаимодействие элементов социальной защиты населения, их роль в реализации социальной политики 12

1.2. Сравнительный анализ и принципы построения финансовых моделей социальной защиты населения 28

1.3. Особенности функционирования финансового механизма социальной защиты населения в условиях трансформации 40 рыночных отношений

Глава 2. Оценка современного состояния финансово-ресурсной базы системы социальной защиты населения 53

2.1. Анализ бюджетно-страховых источников финансового обеспечения социальной защиты населения 53

2.2. Региональные особенности управления финансовыми ресурсами системы социальной защиты населения

2.3. Трансформация субсидиарно-страховых механизмов системы социальной защиты

Глава 3. Основные направления совершенствования финансового обеспечения системы социальной поддержки населения в России

3.1. Разработка и реализации финансовой стратегии партнерских отношений системы социальной поддержки

3.2. Модернизация инвестиционной составляющей аккумулирования финансовых ресурсов системы социальной защиты

Заключение 154

Библиографический список 160

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Результаты рыночных преобразований, в том числе эффективность реформирования социальной сферы, оцениваются по степени их воздействия на социально-экономические отношения, на развитие системы социальной защиты страны и ее регионов. Рынок может успешно функционировать только при наличии надежной системы социальной защиты населения, обеспечивающей баланс интересов государства, общества и бизнеса.

Известные финансовые модели социальной защиты, основанные на перераспределительном характере, выражались в усилении затратных источников, что не соответствует инновационному развитию экономики и быстроменяющимся рыночным условиям, ведет к дисбалансу государственных и рыночных элементов финансового механизма системы социальной защиты. Процесс реформирования системы социальной защиты усложняется обострением таких региональных проблем, как депрессивность экономики, трудоизбыточность, недостаток бюджетных ресурсов. Актуарный прогноз1 показывает резкое углубление негативных тенденций, обусловленных как дальнейшим ухудшением демографической ситуации в стране, так и снижением налоговых ставок, а также нормами действующего финансового законодательства. Диспропорция между работающим и неработающим населением по прогнозу МЭР может привести к тому, что объем средств на финансирование социальной защиты, включая накопительную составляющую, сократится с 6,1% ВВП в 2010 г. до 1,5-1,6% ВВП в 2050 г. Это недопустимо низкий уровень для мировой практики социального обеспечения.

В этой связи, важное значение приобретает проблема анализа отечественного и зарубежного опыта становления и функционирования системы финансового обеспечения социальной защиты, разработки методологических основ формирования, использования и управления финансовыми ресурсами системы социальной защиты населения. Решение данной проблемы должно основываться не только на более эффективном использовании имеющихся государственных финансовых регуляторов, но и на поиске дополнительных нетрадиционных источников финансирования социальных потребностей. Данные обстоятельства

По прогнозным данным Министерства экономического развития

**4**определяют необходимость формирования стройной концепции финансового обеспечения социальной защиты; выработки скоординированных, эффективных мер практической реализации принципов социальной защиты на федеральном, региональном уровнях с учетом разграничения полномочий в институциональном, бюджетно-налоговом и страховом обеспечении социальных потребностей; внедрении механизма финансового обеспечения социальной поддержки и самозащиты на уровне отдельных хозяйствующих субъектов и домохозяйств.

**Степень разработанности проблемы.**Теоретические аспекты формирования принципов, организационных, финансовых механизмов социальной защиты получили разработку в западной научной литературе, в трудах таких известных экономистов, как Г.Аарон, А.Б.Аткинсон, Е.Д.Берковиц, У.Беверидж, Р.М.Болл, Е.М.Кассалоу, Т.Катлер, К.Е.Кларк, Р.Клейн, Т.Р.Мармор, Т.Г.Маршалл, Д.Л.Машау, ПМутон, П.Ларок, Г.Перрен, Д.А.ГТечман, Ф.Скидмор, М.Фельдстейн, П.Д.Феррара, Д.Хиггинс, И.Хирои, что нашло практическое отражение в формировании зарубежных моделей социальной политики.

Теоретические и методологические аспекты проблемы формирования, распределения и использования финансовых ресурсов системы социальной защиты населения явились предметом исследования в трудах A.M. Александрова, А.М.Бирмана, А.М.Бабича, Э.А.Вознесенского, Н.А.Волгина, Л.А.Дробозиной, В.П.Дьяченко, Е.Н. Жильцовой, Колесника А.П., Машезерской Л.Я., Лисовского Ю.П., Орланюк-Малицкой Л.А., Прониной Л.И., В.М.Родионовой, Ройка В.Д., М.В .Романовского, Т.Ф.Романовой, Б.М.Сабанти, Н.С. Слепцовой, Г.В.Сулеймановой, Н.Г.Сычева, А.К.Соловьева, К.И.Таксира, Т.А., Федоровой, Е.Н. Холостовой, Яновой СЮ.

Анализ работ данных авторов, позволил исследовать в диссертационной работе различные модели финансового обеспечения социальной защиты населения (бюджетно-дотационные, страховые, коллективно-солидарные). Вместе с тем были выявлены методологические трудности реформирования финансового механизма системы социальной защиты населения, которые связаны с отсутствием комплексного организационно-финансового подхода к ее анализу, что не позволяет раскрыть данную систему как целостное социальное явление и выявить эффективные механизмы финансового обеспечения, адекватные современным условиям. В диссертационной работе предпринята попытка обобщить отдельные исследования по выявлению финансовых ресурсов системы социальной защиты населения и предложить модель, сочетающую

**5**инновационные административные и рыночные регуляторы.

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методологических подходов и выработке практических рекомендаций по модернизации механизма финансового обеспечения социальной защиты населения на макро- и микроуровне, ориентированного на удовлетворение комплекса социальных потребностей населения и экономических потребностей общества в условиях посткризисного периода. Поставленная цель предопределила необходимость решения следующих исследовательских задач:

1) обобщить и осмыслить теоретические взгляды на содержание категории  
«финансовое обеспечение» социальной защиты и дать авторскую интерпретацию  
сущностной характеристики понятия «финансовая солидаризация»;

1. определить методологические подходы к формированию организационно-экономического механизма финансового обеспечения системы социальной защиты населения;
2. предложить классификацию финансовых ресурсов системы социальной защиты населения с включением в ее состав инновационно-инвестиционных источников финансового обеспечения;
3. обосновать элементы «субсидиарно-страховой» модели финансового обеспечения социальной защиты и обосновать логику ее адаптации и интегрирования в трансформационную рыночную экономику;
4. разработать рекомендации по формированию комплексной программы финансового обеспечения социальной защиты на микроуровне;
5. выявить направления становления и функционирования финансовой системы социально-рыночной инфраструктуры системы социальной защиты населения.

Предметом исследования является совокупность финансовых и организационных отношений, складывающихся в процессе формирования и использования традиционных и нетрадиционных источников и механизмов финансового обеспечения системы социальной защиты.

**Объектом**исследования является система социальной защиты населения в целом и отдельные институты (государственное социальное страхование, корпоративная и индивидуальная самозащита), участвующие в процессе обеспечения социальных потребностей.

**Теоретико-методологическая основа.**Теоретической **основой**

исследования явились труды классиков экономической науки, современные теории российских и зарубежных ученых, концептуальные положения и методические рекомендации научно-практических конференций, разработки Российской академии наук, ведущих российских и зарубежных вузов.

Диссертационное исследование выполнено в соответствии с Паспортом специальности ВАК 08.00.10 — финансы, денежное обращение и кредит, раздела 2 «Государственные финансы»; п.2.5. «Оптимизация бюджетного процесса совершенствования системы управления доходами и расходами бюджетной системы, внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования»; раздела б «Страхование»; п.6.5. «Формирование теоретических и методологических основ новых видов страховых продуктов и систем социальной поддержки и защиты населения страны».

**Инструментарно-методический аппарат.**Исследование проводилось с применением общенаучных методов познания: наблюдения, сравнения, исторической аналогии, системного логико-смыслового анализа, синтеза теоретического и практического материала. Их совокупный аналитический потенциал обеспечил достоверность выводов и рекомендаций, полученных в рамках проведенного диссертационного исследования.

**Информационно-эмпирическая база исследования**формировалась на основе законодательных и нормативных актов Российской Федерации, Бюджетных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, указов Президента РФ, официальных данных Федеральной государственной статистической службы РФ, её территориальных органов, материалов монографических исследований ведущих отечественных и зарубежных ученых, интернет-ресурсов, а также результатов непосредственных наблюдений и практических разработок автора.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования**основывается на том, что трансформация рыночных отношений и особенности посткризисного развития национальной экономики диктуют изменения в системе социальной защиты населения, что требует пересмотра механизма ее финансового обеспечения, базирующегося преимущественно на относительно обособленных административно-бюджетных методах и методах самозащиты, обоснования логики взаимосвязи элементов системы социальной защиты, и определения на этой основе наиболее эффективных субсидиарно-страховых и инновационно-инвестиционных методов формирования финансовых ресурсов, что позволит

**7**рационально сочетать государственные и рыночные финансовые регуляторы в обеспечении социальных потребностей и реализовать принципы финансовой солидаризации в системе социальной защиты населения. **Положения, выносимые на защиту:**

**1.**Трансформация рыночной экономики и социально-экономические  
проблемы посткризисного периода изменили не только масштабы, формы и  
механизмы практической реализации, но и потребовали углубления  
теоретических изысканий, касающихся экономического содержания финансового  
обеспечения системы социальной защиты населения. Переход от системы  
социальных гарантий, основанной на бюджетном покрытии и субсидировании  
последствий социальных рисков к преимущественно мерам социальной  
поддержки, базирующихся на формах страховой защиты, диктует необходимость  
новых подходов к пониманию категории «финансовое обеспечение» социальной  
защиты, и уточнения предложенного автором понятия «финансовая  
солидаризация».

1. Финансовый механизм социальной защиты населения базируется на субсидиарно-страховых принципах снижения социальных рисков, которые позволяют органично сочетать интересы субъектов системы защиты населения, ее экономические и социальные элементы и реализовывать финансовую направленность института социальных гарантий и социальной поддержки. Формируемая на базе этих принципов, система финансового обеспечения дает возможность выявить эффективные формы и источники формирования финансовых ресурсов социальной защиты и обосновать направления их использования в целях выполнения не только воспроизводственной и социально-перераспределительной, но и накопительной функции социальной защиты, что требует интерпретации признаков классификации ресурсов финансового обеспечения социальной защиты населения и введения в ее состав нетрадиционных инновационно-инвестиционных составляющих.
2. Снижение социальных рисков не может происходить автоматически, а лишь с помощью специально разрабатываемого организационно-финансового механизма и согласованного функционирования его составных элементов, проявляющихся в конкретной модели формирования финансовых ресурсов системы социальной защиты населения. Формирование и функционирование данной модели выдвигает на первый план меры государственного регулирования. Методы и инструменты, с помощью которых реализуется трансформационная

**8**модель, адекватная рыночным условиям, с одной стороны, представляют собой регуляторы социальных процессов, а, с другой, являются объектами государственного регулирования. Логическая последовательность вектора государственного регулирования представлена: субсидиарным механизмом - в широком виде, различными формами перераспределения бюджетных средств (финансированием) и бюджетными регуляторами (планированием, нормированием, стандартизацией, налогообложением); страховыми элементами, основанными на замкнутом перераспределении ответственности; инвестиционными составляющими, позволяющими аккумулировать резервы для реализации социальных и экономических потребностей. Формируемая на основе данного механизма «субсидиарно-страховая» модель обеспечит выполнение как воспроизводственных, так и перераспределительных функций социальной защиты.

4. Перспективным направлением совершенствования финансового механизма  
социальной поддержки работающего населения и членов их семей является  
внедрение комплексных систем социальной поддержки и самострахования на  
уровне субъектов хозяйствования, включающих разработку финансовой политики  
(концепции и программы социальной поддержки), организационного механизма  
формирования социальных фондов предприятия и финансового механизма  
снижения индивидуальных и профессиональных социальных рисков. Реализация  
данной программы обеспечит оптимальные условия организации социальной  
взаимопомощи для работников, с учетом особенностей деятельности организации,  
ее финансового состояния и позволит повысить как адресность и степень  
защищенности работников, так и экономическую устойчивость  
функционирования предприятия.

5. Повышение эффективности инвестиционного механизма финансового  
обеспечения социальной защиты предполагает активизацию перехода к рыночно-  
альтернативным секторам социальных услуг, которая возможна в условиях:  
свободы выбора между государственными и негосударственными системами  
социального обеспечения; ужесточения системы государственного финансового  
контроля и гарантий по обеспечению возвратности и равной положительной  
доходности накоплений, что позволит создать систему ощутимых экономических  
и социальных стимулов для участия в системе негосударственного финансового  
обеспечения системы социальной защиты населения, обеспечит реализацию  
принципов адресности и доступности услуг негосударственных социальных

**9**институтов и в условиях посткризисного периода сыграть важную макроэкономическую роль, аккумулируя значительные денежные сбережения для последующего инвестирования.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в теоретико-методологическом обосновании и разработке практических рекомендаций по модификации механизма финансового обеспечения системы социальной защиты населения с целью эффективности и результативности использования финансовых ресурсов, предназначенных для снижения социальных рисков. Конкретные результаты исследования, обладающие научной новизной, сводятся к следующему:

1. Введено новое понятие системы социальной защиты населения «финансовая солидаризация», рассматриваемое как совокупность отношений по формированию и использованию финансовых ресурсов системы социальной защиты населения на основе взаимной солидарной раскладки социального риска между субъектами (государством, работодателями, работающим и неработающим населением) посредством формирования централизованных и децентрализованных субсидиарно-страховых фондов с целью обеспечения естественного и социального воспроизводства населения, усреднения доходов, формирования человеческого потенциала.
2. Уточнена и дополнена классификация ресурсообразующих элементов финансового обеспечения социальной защиты посредством выделения в ней следующих признаков: организационно-институциональных (государственное обеспечение, корпоративное и взаимное страхование, индивидуально- частные социальные программы); субъектно-объектных (субъекты социальной политики и централизованные, децентрализованные социальные фонды); формально-организационных, состав которых наряду с традиционными (налоги, взносы, льготы), расширен субсидиарно-рыночными, инвестиционными составляющими, методами коллективной и индивидуальной самозащиты. Обоснование классификации по данным признакам, позволяет определить приоритетные направления реформирования финансового механизма системы социальной защиты населения в целях выявления нетрадиционных источников финансового обеспечения.

3. Выработаны теоретико-прикладные подходы к формированию модели  
финансового обеспечения социальной защиты, отражающие изменения  
традиционного порядка рассмотрения и использования инвестиционной

**10**составляющей как элемента самозащиты, преобразование ее в рыночно-инновационный фактор повышения эффективности и результативности бюджетного покрытия социальных расходов, что позволит трансформировать дотационно-бюджетные в субсидиарно-страховые механизмы, активизировать рыночно-субсидиарные методы бюджетного финансирования в целях оптимизации финансовых источников социальной поддержки и социальных гарантий.

4. Разработан алгоритм реализации комплексной программы социальной  
поддержки на уровне субъектов хозяйствования, включающий четыре этапа:  
разработку социального паспорта организации (документ, отражающий  
информацию о профессиональных коллективных и индивидуальных рисках,  
финансовых возможностях предприятия); карту «риск-менеджмент»,  
отражающую ранжирование социальных рисков, перечень и сроки превентивных  
мероприятий, формы управления; текущий и оперативный план финансового  
обеспечения (организационные формы и финансовые источники); тест  
внутреннего мониторинга финансового покрытия социальных рисков. Реализация  
программы социальной поддержки позволит распределить функции управления  
социальными рисками между субъектами социального партнерства и усилить  
коллективно-страховую составляющую финансового обеспечения социальной  
защиты населения.

5. Обоснованы направления активизации инновационно-инвестиционной  
составляющей социальной защиты населения, предусматривающие: выявление  
эффективных форм размещения резервов социальных фондов на основе  
принципов возвратности, ликвидности, диверсификации; оптимизацию  
инструментов инвестирования; методов снижения инвестиционных рисков и  
достижения положительной доходности. Данный механизм позволит вовлечь  
широкий круг субъектов социальной политики в спектр финансовых отношений,  
предусматривающих новые подходы к формированию и мобилизации  
финансовых ресурсов, рациональному их использованию.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы**состоит в том, что содержащиеся в ней теоретико-методологические и концептуальные положения, расширяют теоретический ракурс исследования финансовых элементов социальной защиты населения, и могут быть использованы в качестве методологической базы формирования эффективного механизма финансового обеспечения социальных потребностей. Разработанные

предложения и рекомендации могут быть использованы в целях совершенствования механизма финансового обеспечения системы социальной защиты населения на макро- и микроуровнях, при формировании федеральных, региональных и корпоративных социальных программ.

**Апробация и внедрение результатов исследования работы.**Результаты и  
выводы диссертационного исследования были представлены на международных,  
региональных научно-практических конференциях. Научные изыскания автора  
были внедрены в учебной процесс при подготовке специалистов в области  
финансов по курсу «Финансы», «Страхование». Результаты диссертационного  
исследования нашли свое применение в работе Управления Пенсионного фонда  
Российской Федерации в Первомайском районе г.Ростова-на-Дону, Отделения  
Социальной защиты по Пролетарскому району г.Ростова-на-Дону, Ростовского  
регионального отделения Фонда социального страхования Российской  
Федерации, в деятельности по организации корпоративных социальных программ  
ООО «Донстроймонтаж» (г.Ростов-на-Дону), что подтверждено

соответствующими справками о внедрении.

Основные положения диссертационного исследования отражены в 8 публикациях автора общим объемом 2,82 п.л.

**Логическая структура, концептуальная логика и объем диссертации.**Цель и задачи диссертационного исследования определили объем и последовательность его изложения. Работа изложена на 180 страницах машинописного текста, состоит из введения, трех глав, содержащих 8 параграфов, заключения, библиографического списка, включающего 169 источников, включает 17 таблиц и 14 рисунков, 5 приложений.

## Сущность и взаимодействие элементов социальной защиты населения, их роль в реализации социальной политики

Социальные риски существуют в любом обществе. Актуальность исследования данной категории в современных условиях диктуется их недооценкой и даже не признанием в социалистическом обществе.

Социальный риск — это вероятность наступления материальной необеспеченности в результате утраты заработка или трудового дохода по объективным, социально значимым причинам, а также необходимости дополнительных расходов на лечение и социальных услугах.

Объектом страховой защиты является риск утраты заработной платы (доходов) у трудозанятого населения и риск нести дополнительные расходы, связанные с лечением.

Необеспеченность вследствие болезни, инвалидности, безработицы, в силу которых работник не может участвовать в производственном процессе и таким образом лишается заработной платы, представляет для отдельного индивида явление случайное, а в целом для экономики явление постоянное и массовое.

Социальными признаются опасности (риски), возникающие по причинам общественного характера и защититься от которых индивидуально с высокой степенью надежности в большинстве случаев невозможно. Они предопределены сложным комплексом объективных социально-экономических условий и практически не зависят от воли отдельного человека. Эта точка зрения по взаимоответственности людей за их жизнедеятельность в обществе и государстве порождает необходимость установления критериев нормального, приемлемого социального положения людей при наступлении тех или иных видов социальных рисков.

Поскольку социальные риски носят объективный характер, постольку меха 13 низм защиты от них должен иметь надежный характер, т.е. страхование от них должно быть обязательным (по закону) для охвата всех работающих, а бремя финансовой нагрузки должны солидарно нести основные социальные субъекты — работодатели и работники.

При этом доля финансового участия социальных партнеров может быть разной, но каждая страна стремится найти оптимальные для нее пропорции финансовой ответственности с учетом конкретных экономических, социальных условий, культурных и психологических традиций.

Определение содержания (природы) риска и степени его вероятности позволяют разработать систему упреждающих профилактических мер по снижению (минимизации) риска, а также оценить требуемые виды и масштабы компенсационных мероприятий (объемы медицинских услуг, компенсационных выплат, замещающих собой утраченную заработную плату).

При определении природы риска важна оценка степени утраты трудоспособности, качественные и количественные ее характеристики, т.е. определение видов и вероятности ущерба здоровью, тяжести последствий, их оценка.

Результирующие показатели риска группируют по двум видам:

- социальные — ущерб здоровью, утрата трудоспособности (временная и/или постоянная), смертность, численность иждивенцев погибших и т.д.;

- экономические — затраты на компенсацию утраты доход в связи с потерей трудоспособности и дополнительные расходы на лечение, реабилитацию.

Социальные показатели риска служат для оценки социальной незащищенности людей и вероятности (необратимости) наступления для них страховых ситуаций, а экономические — позволяют выявлять и рассчитывать требуемые объемы денежных средств.

Эффективный механизм рыночного хозяйствования был и остается одним из самых существенных факторов и условием экономического роста, увеличения валового общественного продукта. Однако экономический рост невозможно объяснить только причинами экономического характера, в большой мере он определяется и социальными факторами.

Если экономический рост не сопровождается ростом благосостояния, то члены общества утрачивают стимулы к эффективной экономической деятельности. Благодаря именно такой деятельности расширяются экономические, ресурсные возможности для решения социальных задач.2

Финансовая политика российского государства в социальной сфере должна быть направлена на обеспечение конституционных прав граждан. Основной целью любого государства является формирование жизненного уровня населения, важнейшими элементами которого являются сохранение и улучшение здоровья, повышение уровня образования и культуры нации, поддержка малообеспеченных и пожилых лиц. Поэтому развитие отраслей социальной сферы напрямую связано с деятельностью государства.

## Анализ бюджетно-страховых источников финансового обеспечения социальной защиты населения

В настоящее время российская система социальной защиты населения включает такие элементы как: социальное обеспечение, социальная помощь, предоставление льгот (скидок и субсидий), обязательное социальное страхование, регулирование минимальных стандартов и нормативов.

Приведенная классификация может быть расширена, сужена или сгруппирована, но основные ее элементы в любом варианте должны присутствовать, каждый раз адаптированные к современным условиям.

Реализация социальной защиты населения осуществляется в двух формах: активной и пассивной.

Активная форма социальной защиты предполагает комплекс мероприятий по трансформации существующей совокупной рабочей силы в направлении соответствия ее состава происходящим структурным сдвигам в отдельных сферах общественного производства или экономики в целом. Речь идет о государственной финансовой поддержке системы подготовки и переподготовки кадров, а также создании новых рабочих мест.

Пассивная форма социальной защиты сводится в основном к использованию механизма выплаты социальных трансфертов, оказанию социальной помощи, выплате пособий, выдаче дотаций.27 Системно социальная защита в рыночной экономике представлена ниже на рис, 1.

Данная система состоит из нескольких уровней социальной защиты: государственная защита, личная самозащита и коллективная защита. В свою очередь государственная социальная защита представляет собой иерархическую «пирамиду», также состоящую из нескольких уровней защиты. Базисом этой системы выступают государственные социальные.гарантии осуществления права на труд, образование, медицинское обслуживание, в равной мере распространяющиеся на всех граждан.

## Разработка и реализации финансовой стратегии партнерских отношений системы социальной поддержки

Существуют различия в характере переходов России и Запада к преодолению кризиса социальных систем. Сложность и масштабы решения задач кризисного периода в России сопряжены с немалыми издержками и потерями для народа. Бремя кризиса и экономических реформ легло в основном на обедневшие слои населения. За годы реформ практически произошло исчезновение среднего слоя российского общества как основы его экономической и социально-политической стабильности. В результате значительно сузилась социальная база экономических реформ. Развитие реформ в России привело к тому, что системный кризис приобрел хронический характер и возникла ситуация «порочного круга», когда экономический спад ведет к снижению жизненного уровня трудящихся и деградации социальной сферы. А это в свою очередь провоцирует дальнейшее ухудшение экономического положения в стране. При отсутствии комплексного подхода и без увязки с реальными возможностями государственного бюджета эффективная реализация социальной политики невозможна. Существует иллюзия выхода из кризиса путем одновременного решения экономических и социальных проблем. Однако социальные проблемы не могут быть быстро решены при отсутствии достаточных финансовых ресурсов и возможности в кратчайшие сроки обеспечить существенный рост производства.

Основой реформ в социальной сфере является разработка социального кодекса РФ и на его основе — принятия пакета необходимых правовых актов социального законодательства.

Для обеспечения обоснованности и стабильности финансирования социальной сферы необходимо:

1) четкое разграничение ответственности между федеральными, региональными и местными органами власти в решении задач социального развития, соответственно законодательное закрепление за соответствующими уровнями бюджетов достаточных источников доходов;

2) увеличение объема полномочий в решении социальных задач региональных и местных органов власти должно сопровождаться увеличением обеспеченности собственными средствами; передача центром регионам и на места решения социальных вопросов должна проходить с соответствующим перемещением центра тяжести в финансово-налоговой сфере;

3) повышение обоснованности финансовых нормативов путем уточнения состава структуры прожиточного минимума в целом и по регионам, а также постепенного приближения минимальных размеров заработной платы, пенсии, стипендии и социальных пособий к реальной величине прожиточного минимума;

4) для повышения эффективности использования ограниченных ресурсов бюджета, направляемых на финансирование социальных расходов, и во избежание распыления средств необходимо уточнить перечень расходных статей бюджета, относящихся к социальному блоку, объединив их в специальный раздел бюджетной классификации, дав экономическое обоснование размеров отдельных расходов, а также приоритетов в структурном распределении этих расходов.

Для решения задач социальной политики необходима мобилизация государственных внебюджетных фондов социального назначения на основе более четкого разграничения их функций в системе обязательного социального страхования, коренного улучшения механизма учета страхователей, системы сбора страховых взносов, развитие принципов частичной самоокупаемости и самофинансирования, развитие системы добровольного или накопительного страхования.

Важную роль играет создание социально-ориентированного механизма бюджетного федерализма, реализация которого должна осуществляться по следующим направлениям:

1) четкое разграничение полномочий и предметов ведения РФ, ее субъектов и органов местного самоуправления в социальной сфере;

2) отнесение к функциям РФ утверждения и обеспечения общефедеральных социальных гарантий, а также предоставление дополнительных прав и гарантий, вытекающих из особого статуса отдельных субъектов РФ;

3) отнесение к функциям субъектов РФ разработки программ, повышающих уровень обеспечения социальными гарантиями в регионе по сравнению с минимумом социальных гарантий, предусмотренных федеральным уровнем;

4) обоснование нормативов трансфертов регионам на выплату пособий по малообеспеченности;

5) установление пособий по безработице на уровне регионального прожиточного минимума.

Долговременной целью социальной политики государства должно стать обеспечение уровня и качества жизни граждан по критериям постиндустриального общества. Реализация социальной политики в этом направлении должна основываться на ряде основополагающих принципов:

1) стимулировании государством роста капиталовложений в социальную сферу, налаживании контроля за состоянием научно-технического и образовательного потенциалов;

2) формировании государством реального единого социального пространства для реализации основных социальных гарантий в области образования и охраны здоровья на всей территории страны;

3) совмещении социальной защиты населения с ростом экономической эффективности производства на базе концепции социального партнерства;

4) сочетании двух методов решения социальных задач: адаптационного — для трудоспособных и работающих, способных заработать на себя и семью, и защитного — для нетрудоспособных и социально слабых, не имеющих возможности обеспечить свое существование без помощи государства.