Суховеева, Анна Александровна. Трансформация системы социальной защиты населения в регионе : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Суховеева Анна Александровна; [Место защиты: Рост. гос. эконом. ун-т "РИНХ"].- Ростов-на-Дону, 2013.- 175 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/1223

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-методологические подходы к формированию системы социальной защиты населения 13**

1.1 Исследование понятия «финансовая уязвимость граждан» в системе социальной защиты 13

1.2 Организационно-финансовые аспекты функционирования системы социальной защиты населения 34

**Глава 2. Прикладные аспекты трансформации системы социальной защиты населения в регионе 49**

2.1. Анализ современного состояния финансового обеспечения системы социальной защиты населения на региональном уровне 49

2.2 Оценка тенденций государственных расходов по финансовому обеспечению социальных трансфертов населению 62

2.3 Особенности реализации бюджетирования, ориентированного на результат, в региональной системе социальной защиты 76

**Глава 3. Направления развития системы социальной защиты населения в регионе 91**

3.1 Практическая реализация авторского подхода к созданию «карты социального сопровождения граждан» с целью усиления адресности социальной помощи 91

3.2 Методические рекомендации по использованию современных финансовых инструментов управления финансовыми ресурсами социальной защиты 110

Заключение 143

Библиографический список

* [Организационно-финансовые аспекты функционирования системы социальной защиты населения](http://www.dslib.net/finansy/transformacija-sistemy-socialnoj-zawity-naselenija-v-regione.html#5313691)
* [Оценка тенденций государственных расходов по финансовому обеспечению социальных трансфертов населению](http://www.dslib.net/finansy/transformacija-sistemy-socialnoj-zawity-naselenija-v-regione.html#5313692)
* [Особенности реализации бюджетирования, ориентированного на результат, в региональной системе социальной защиты](http://www.dslib.net/finansy/transformacija-sistemy-socialnoj-zawity-naselenija-v-regione.html#5313693)
* [Методические рекомендации по использованию современных финансовых инструментов управления финансовыми ресурсами социальной защиты](http://www.dslib.net/finansy/transformacija-sistemy-socialnoj-zawity-naselenija-v-regione.html#5313694)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Современный этап реализации финансовой политики России характеризуется кардинальными преобразованиями в сфере государственных и муниципальных финансов, стратегической задачей которых является построение социально-ориентированной рыночной экономики. Решение поставленной задачи требует формирования жизнеспособной системы социальной защиты, механизма полноценного финансового обеспечения социальной поддержки населения, способных обеспечивать каждому гражданину установленные стандарты жизни в условиях рыночной экономики.

В настоящее время в числе приоритетных задач, стоящих перед государством, находится безусловное исполнение всех законодательно установленных обязательств по выплате социальных пособий и компенсаций, ежегодно увеличиваются государственные расходы на реализацию мероприятий социальной политики, упорядочены отношения по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов социальной направленности.

Государство несколько лет выступает инициатором социальных общероссийских программ, направленных на улучшение жизни граждан, предусматривая в бюджетах всех уровней значительные финансовые ресурсы на улучшение качества услуг, предоставляемых в рамках системы социальной защиты населения (национальные проекты). Социальная поддержка осуществляется путем выделения дополнительных денежных средств, благ и выгод из государственных (муниципальных) источников и из собственных средств хозяйствующих субъектов.

Вместе с тем, такие меры социальной защиты граждан и абсолютное наращивание объемов государственных расходов по финансированию социальных трансфертов населению не позволили существенным образом повлиять на качество и уровень жизни российских граждан. Социальные трансферты распространяются на слишком широкие категории граждан, замедляя сокращение масштабов бедности в регионах. На сегодняшний день среди факторов, снижающих эффективность реализуемых социальных мер, является использование преимущественно категориального подхода в ущерб адресности в программах социальной защиты населения региона, что приводит к выделению средств не самым нуждающимся домашним хозяйствам, зачастую снижая доступность бюджетной помощи для беднейших слоев общества.

Трансформация системы социальной защиты населения требует выработки новых подходов, направленных на повышение эффективности и результативности мер, реализуемых в сфере социальной поддержки граждан, как на федеральном, так и на региональном уровнях, что обуславливает актуальность исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Успешность преобразований системы социальной защиты населения в значительной мере зависит от уровня теоретического осмысления тех закономерностей и направлений развития финансовых отношений, которые складываются в процессе формирования, распределения и использования финансовых ресурсов как в системе социальной защиты в целом, так и в ее отдельных составляющих (социального страхования, социального обеспечения, социального обслуживания).

Общие проблемы организации финансов социальной сферы в России раскрываются в работах: Андреевой О.В., Бабича A.М., Бадалова Л.М., Грязновой А.Г., Ивановой О.Б., Ковалевой Т.А., Лушина С.И., Перекрестовой Л.В., Родионовой В.М., Романовского М.В, Романовой Т.Ф., Самарухи В.И., Самсонова Н.Ф., Слепцовой Н.С., Поляка Г.Б. Большой вклад в исследование рыночного механизма функционирования и развития финансовых отношений в социальной сфере внесли зарубежные ученые, в их числе: А. Маршалл, А. Пигу, А. Мюллер-Армак, А.Смит.

Изучением проблем финансового обеспечения непосредственно системы социальной защиты населения занимаются такие экономисты, как: Аверин А.Н., Барулин С.В., Грузков В.Н., Грузков И.В., Ройк В.Д., Овчарова Л.Н., Рудская Е.Н., Тараканов В.В., Улюкаев А.В., Хабаев С.Г., Холостова Е.Н, Чагин К.Г.

Несмотря на интерес ученых и специалистов к указанным проблемам, до сих пор отсутствуют единые комплексные представления о направлениях трансформации системы социальной защиты населения и ее финансового обеспечения как в стране в целом, так и в регионах; мало уделяется внимания вопросам повышения адресности социальной защиты, практически отсутствуют исследования по повышению эффективности социальных трансфертов.

Актуальность рассматриваемой проблемы, ее практическая значимость, а также недостаточная проработанность теоретических и прикладных вопросов, касающихся системы социальной защиты населения, обусловили выбор темы, цели и задачи диссертационной работы.

**Цель исследования.** Цель диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методологических подходов и практических рекомендаций по трансформации системы социальной защиты населения в регионе, ориентированных на повышение эффективности и адресности ее финансового обеспечения.

Достижение поставленной цели предусматривает постановку и решение следующего ряда задач:

дать авторскую интерпретацию сущностной характеристики дефиниции «финансовая уязвимость граждан» в контексте развития системы социальной защиты;

обосновать организационно-финансовые аспекты функционирования системы социальной защиты населения;

выявить тенденции государственных расходов по финансовому обеспечению социальных трансфертов населения в рамках внедрения бюджетирования, ориентированного на результат;

исследовать прикладные аспекты трансформации системы социальной защиты населения на основе анализа современного состояния ее финансового обеспечения;

обосновать комплекс мер по развитию системы социальной защиты населения, адекватный требованиям функционирования адресной социальной помощи и высокой социальной защищенности населения в регионе.

**Предметом исследования** выступают теоретические и практические аспекты трансформации системы социальной защиты населения в условиях качественного изменения ее финансового обеспечения в рамках реализации бюджетной реформы.

**Объектом исследования** является система социальной защиты населения на региональном уровне.

**Теоретико-методологической основой** диссертационного исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых по вопросам организации, функционирования и развития системы социальной защиты, проблемам ее трансформации в условиях социально-экономических преобразований, влияющих на уровень и качество жизни населения; официальные сайты законодательных и исполнительных органов власти; методические и аналитические материалы.

Диссертационная работа выполнена в рамках паспорта специальности ВАК 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, части 1 «Финансы», раздела 2 «Общегосударственные, территориальные и местные финансы», п. 2.2 «Финансовое регулирование экономических и социальных процессов», п. 2.13 «Финансирование государственных услуг», п. 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств.

**Инструментарно-методический аппарат.** При обосновании теоретических положений и аргументации выводов применялся общенаучный инструментарий: специальные методы научного познания, в том числе абстрагирование, ретроспективный, функционально-структурный и системный анализ, экономико-статистические методы, методы графической интерпретации, сравнительный и логико-смысловой анализ, приемы построения структурно-логических схем.

Каждый из этих частных методов использовался адекватно его функциональным возможностям, что позволило обеспечить аргументированность результатов исследования, достоверность выводов и положений диссертационной работы.

**Информационно-эмпирическая база исследования** формировалась на основе законодательных и нормативных актов Российской Федерации и Ростовской области, Бюджетных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, официальных данных Федеральной государственной статистической службы РФ, её территориальных органов, отчетов Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета РФ, отчетов Контрольно-счетной палаты Ростовской области, официальных данных Министерства труда и социального развития Ростовской области, материалов монографических исследований ведущих отечественных и зарубежных ученых, интернет-ресурсов, а также результатов непосредственных наблюдений и практических разработок автора.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования** базируется на предположении о том, что система социальной защиты является сферой жизненно важных интересов населения, качественные и количественные характеристики которой свидетельствуют об уровне социального, экономического, правового и культурного развития государства. Вместе с тем, отсутствие комплексного финансового обеспечения социальной защиты населения обусловливает необходимость ее трансформации, направленной на упорядочение и рационализацию потоков финансовых ресурсов, а это предполагает: развитие теоретических и методологических основ организации и функционирования системы социальной защиты населения, реформирование существующего массива социальных трансфертов и усиление адресности государственных расходов по их финансированию, широкого применения программно-целевых методов планирования и финансирования, использования финансового инструментария бюджетирования, ориентированного на результат. Это будет способствовать дальнейшему развитию системы социальной защиты населения, укреплению ее финансовой базы и обеспечению реализации принципов адресности и прозрачности механизма социальной поддержки населения.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Стратегической целью перехода России к рынку было определено формирование эффективной экономики с сильной социальной ориентацией, одним из условий создания которой являлось построение эффективной системы социальной защиты населения. В экономической литературе в настоящее время отсутствует однозначное понятие социальной защиты. Мнения ученых и практических работников не только не совпадают, но иногда и совершенно противоречат друг другу. Это в свою очередь требует разработки теоретико-методологической базы исследования содержательных аспектов социальной защиты и методов оценки степени защищенности социально уязвимых групп населения. В ходе исследования автором социальная защита населения трактуется как совокупность институтов и комплекс мер (экономических, социальных, правовых), направленных на устранение последствий действия социальных рисков и обеспечивающих финансово уязвимым гражданам возможность достижения удовлетворенности условиями жизнедеятельности и развития потенциала личности.

2.Развитие социальной политики в современных условиях пронизано различными направлениями взаимодействия между государством, экономикой и гражданским обществом, выразившимися в значительном уменьшении роли государства в решении социальных вопросов и окончательной утрате представления об обязанности государства заботиться обо всех и всем гарантировать социальную безопасность. В этой связи одной из основополагающих задач социальной политики становится создание и развитие действенной системы социальной защиты населения, а одним из приоритетных направлений ее развития является выявление и обеспечение устойчивой финансовой и социальной защищенности уязвимых граждан общества, которые, вследствие утраты трудоспособности, потери кормильца, ограничения жизнедеятельности и иных объективных причин, оказались в трудном материальном положении, определяющим степень и масштаб их финансовой уязвимости. Это предопределяет необходимость расширения теоретического аспекта в части содержания понятия «финансовая уязвимость граждан» и требует дополнительного его обоснования с целью расширения методологического ракурса исследования применительно к системе социальной защиты населения.

3. Одной из причин широкого распространения бедности в России закономерно выступают системные недостатки финансового обеспечения социальной защиты населения и механизма перераспределения финансовых ресурсов, заключающиеся в чрезмерно разветвленной и неструктурированной системе социальных трансфертов и преимущественно категориальном подходе к оказанию мер социальной поддержки. Это делает существующую систему социальной защиты неэффективной для большинства нуждающихся граждан, формирует избыточные и нерезультативные государственные расходы, что требует системного упорядочения массива социальных трансфертов.

4. Проблемы достижения полноценного финансового обеспечения жизнеспособной системы социальной защиты населения, адресного использования финансовых ресурсов, ориентированных на социальную поддержку финансово уязвимых категорий граждан, остаются ключевыми, но при этом до конца не решенными как с теоретических позиций, так и с точки зрения практической реализации. Эффективное и результативное финансовое обеспечение социальной поддержки населения предусматривает комплексное обоснование методологии встраивания системы социальной защиты населения в рыночную модель экономики путем внедрения: программно-целевого метода планирования и финансирования; активного выбора типа учреждений социальной защиты (казенные, автономные, бюджетные с расширенным объемом полномочий) с целью привлечения внебюджетных источников финансирования; поиска инновационных технологий финансирования социальных услуг, реализуемых в соответствии с принципом «деньги следуют за потребителем». Это позволит создать условия для достижения достаточного финансирования и результативности государственных расходов на социальную поддержку населения.

5. Особенностью современного периода функционирования системы социальной защиты населения является повышенная потребность в финансовых ресурсах, что может быть обеспечено путем использования финансовых инструментов, рычагов и методов, органически встраиваемых в механизм финансового обеспечения учреждений социальной защиты: центров социального обслуживания пожилых и инвалидов; домов-интернатов, специальных домов для одиноких престарелых, центров помощи лицам без определенного места жительства и др. Активное вовлечение специализированных социальных учреждений в спектр финансовых отношений, предусматривающее новые подходы к формированию внебюджетных финансовых ресурсов, эффективному их использованию, ориентированному на результат, особенно актуально в современных условиях недостаточного бюджетного финансирования системы социальной поддержки населения.

**Научная новизна** состоит в разработке и обосновании комплекса теоретических положений и практических рекомендаций по трансформации системы социальной защиты населения в регионе, ориентированной на повышение достаточности и эффективности ее финансового обеспечения, повышение качества и уровня жизни граждан.

Основные результаты, характеризующие научную новизну исследования, состоят в следующем.

1. Расширены теоретические представления о развитии системы социальной защиты населения посредством: введения дефиниции «финансовая уязвимость граждан», интерпретируемой автором как денежное выражение социальной уязвимости и характеризующее слабую степень социальной защищенности; разработки критериев «финансовой уязвимости граждан», таких как: масштаб, продолжительность, степень воздействия, позволяющих реализовать принцип адресной социальной поддержки в виде социальных трансфертов, натуральной помощи и соответствующих услуг.
2. Предложена авторская классификация социальных трансфертов населения на основе выделения классификационных признаков, таких как: виды, целевое назначение, периодичность выплат, источники финансирования, методы расчета, характер выплат, основание предоставления, применение которой позволит системно упорядочить существующий массив социальных трансфертов.
3. Выявлены и систематизированы основные причины, сдерживающие развитие системы социальной защиты населения в современных условиях, выразившиеся: в преимущественно категориальном подходе к социальной поддержке населения и в слабой реализации принципа адресности; в отсутствии единого подхода к определению степени финансовой уязвимости граждан; в фрагментарном использовании принципов программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результат, в системе социальной защиты. Устранение этих причин направлено на создание условий для устойчивого финансового обеспечения системы социальной защиты населения в регионе.
4. Раскрыты особенности организационного и финансового обеспечения системы социальной защиты населения, в контексте бюджетной реформы, заключающиеся: 1) в формировании государственного (муниципального) задания по оказанию адресной социальной помощи финансово уязвимым гражданам на основе технологии социального контракта; 2) в обосновании методических подходов к определению степени финансовой уязвимости (нуждаемости) граждан в регионе; 3) в выработанных рекомендациях по реорганизации департаментов и управлений (отделений) социальной защиты населения региона. Учет выявленных особенностей позволит повысить оперативность и прозрачность финансовых потоков, а также результативность управления финансовыми ресурсами системы социальной защиты населения.
5. Разработан комплекс мер дифференцированного подхода к организации и предоставлению социальной помощи, включающий: 1) инвентаризацию социальных трансфертов с позиции оценки социальной и экономической целесообразности расходов на финансирование социальных трансфертов; 2) внедрение «карты социального сопровождения граждан» региона и системы корректирующих показателей, предназначенных для учета отклонений финансовой уязвимости граждан; 3) применение целевой потребительской субсидии как перспективного финансового инструмента повышения качества и доступности социальных услуг. Предложенные меры направлены на обеспечение полноценной социальной защищенности финансово уязвимых граждан и объективную оценку расходов на социальную защиту населения региона.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы** заключается в том, что основные теоретические положения и выводы исследования доведены до уровня конкретных предложений, которые могут быть использованы органами социальной защиты в целях трансформации системы социальной защиты населения в регионе, повышения эффективности и результативности финансового обеспечения социальной защиты путем оптимизации существующей системы социальных трансфертов, усиления адресности и внедрения дифференцированного подхода при определении мер социальной поддержки на основе применения карты социального сопровождения, внедрения инновационных технологий повышения доступности и качества социальных услуг.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Теоретические и практические результаты диссертационного исследования докладывались и получили одобрение на региональных, межвузовских и международных научно-практических конференциях: «Современная Россия: реализация экономического, интеллектуального и технического потенциала» ( г.Ростов-на-Дону, 2007 г.), «Трансформация финансово-кредитных отношений в условиях финансовой глобализации» (г.Ростов-на-Дону, 2007-2008 гг.), «Научный потенциал молодежи – развитию России» ( г. Волгодонск, 2009 - 2011 гг.), «Актуальные вопросы современной экономической науки» (г. Липецк, 2010 г.)

Результаты диссертационного исследования используются Государственным казенным образовательным учреждением Ростовской области «Школа-интернат VIII вида» п. Орловский и Управлением Пенсионного фонда Российской Федерации в Волгодонском районе, а также в учебном процессе филиала Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) в г. Волгодонске Ростовской области.

По теме исследования опубликовано 17 печатных работ объемом 19,47 п.л. (авторских 9,6 п.л.), в том числе 4 статьи в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, объемом 2,71 п.л. (авторских 2,39 п.л.).

**Логическая структура и объем диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, содержащих 7 параграфов, заключения, библиографического списка из 176 источников, включает 22 таблицы, 30 рисунков, 4 приложения.

Диссертация имеет следующую структуру:

## Организационно-финансовые аспекты функционирования системы социальной защиты населения

Рыночные преобразования российской экономики сопровождались ростом масштабов негативных социальных и экономических\_явлений. Не завершив решения всего круга задач переходного периода к социально ориентированной рыночной экономике и построению демократического, правового и социального -государства, страна приступила к реализации политических, экономических и социальных реформ, которые отбросили ее по большинству показателей социального развития, качества и уровню жизни населения на рубежи 70-80 гг. XX в.

Отсутствие научно обоснованных и публично одобренных программ реформирования различных сфер жизнедеятельности общества привело к нарушению естественных взаимоотношений между государством и обществом, обществом и личностью, личностью и государством. Это, в конечном итоге способствовало формированию феномена дезинтеграции общества и государства, разрыву социальных связей, к глубокому социально-экономическому кризису, обесцениванию физического и человеческого капиталов, и, как следствие, появлению массовой бедности, безработицы, снижению уровня и качества жизни граждан.

Таким образом, в условиях становления и развития рыночной экономики существенно возросла необходимость создания системы социальной защиты населения, требующая от государства принятия адекватных мер в сфере обеспечения социальной безопасности.

Поиску форм, методов и способов построения оптимальной для России системы социальной защиты посвящено большое число научных изысканий.

Отметим, что основная часть таких работ посвящена отдельным вопросам теоретико-методологических основ организации, управления, развития социальной защиты населения, а ряд работ ограничивают специфику организации социальной защиты проблемами только отдельных категорий граждан (малообеспеченных, военнослужащих, ветеранов Великой Отечественной войны, социально-уязвимых, детей-сирот).

В последние годы наблюдается особый интерес со стороны соискателей к вопросам повышения доступности и качества услуг в сфере социальной защиты населения. В целом, трансформация механизма социальной защиты рассматривается как в общегосударственном масштабе, так и на примере отдельных территорий - (Северо-Кавказского - федерального округа, Краснодарского края, Хабаровского края, Республики Бурятия и т.д.).

В месте с тем, как показывает анализ, в экономической литературе недостаточно уделяется внимания финансовым аспектам социальной защиты. Так, вопросам разработки методологических основ финансового обеспечения системы социальной защиты и проблемам построения финансового механизма социальной защиты населения в стране, посвящено всего несколько работ1, а вопросам эффективности системы социальных трансфертов - только одна.2

Однако, исследование финансовых основ трансформации системы социальной защиты в современной России представляется весьма актуальным, поскольку в стране пока так и не сформирована система социальной защиты, соответствующая реалиям рыночной экономики, в связи с чем, экономический потенциал социальной защиты населения, в немалой степени формирующий уровень жизни населения, реализуется не в полной мере. Это обуславливает необходимость дальнейшего поиска новых подходов к формированию эффективной системы социальной защиты, основанных на глубоком экономическом анализе отношений, складывающихся в процессе ее финансового обеспечения. При этом, автор считает обязательным четкое определение роли государства/ степени влияния его на основы построения действенного процесса формирования, распределения и использования адекватного объема финансовых ресурсов системы социальной защиты современному периоду развития, экономики. Здесь следует подчеркнуть, что особый интерес вызывает не изучение роли государства как такового (как особой формы организации жизни общества), а именно понятия и роли социального государства, поскольку термином «социальное» подчеркивается то, что такое государство призвано осуществлять политику, направленную на обеспечение блага всех своих граждан, поддержку уязвимых слоев населения, на утверждение социальной справедливости в обществе.

В настоящее время Конституция Российской Федерации декларирует, что «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

В Российской Федерации конституционные нормы регламентируют охрану труда и здоровья граждан, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки различных категорий граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсии, пособий и иных гарантии социальной защиты.

Однако, как справедливо отмечает Нелюбин А.А., «правовое закрепление «социального государства» в Конституции России пока слабо реализуется в последующем законотворческом процессе, отсутствуют общепринятые критерии и показатели его построения, реальность не соответствует конституционным характеристикам».

## Оценка тенденций государственных расходов по финансовому обеспечению социальных трансфертов населению

Страховая форма социальной защиты реализуется через функционирование института социального страхования, сущность - которого, заключается в распределении экономических последствий реализации социальных рисков между всеми участниками страховых отношений посредством резервирования финансовых ресурсов, представляющих собой часть расходов на рабочую силу, или как ее еще называют «перенесенную во времени» часть заработной платы, и выплачиваемой в случае наступления страховых ситуаций (как правило, утраты трудоспособности) в форме пособий, пенсий, оплаты медицинских и реабилитационных услуг.

Социальное страхование-обладает целым-рядом существенных .признаков, которые, на наш взгляд, принципиально отличают его от других составляющих системы социальной защиты: - предметом социального страхования являются социальные риски, реализация которых может привести к полной или частичной потере трудового дохода; - социальное страхование охватывает преимущественно работающее (работавшее) население; - в социальном страховании действует принцип ограниченной эквивалентности взносов и выплат; - право граждан на получение выплат по социальному страхованию определяется обязанностью уплачивать страховые взносы в соответствии с установленными условиями и фактом реализации социального риска без дополнительной проверки нуждаемости в доходе; - обязанность по уплате страховых взносов по социальному страхованию должны нести совместно23 работники и работодатели с привлечением при необходимости финансового участия государства.

Финансовой базой социального страхования выступают государственные внебюджетные фонды. В системе социальной защиты населения такими фондами являются государственные социальные внебюджетные фонды, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации и предназначенные для реализации конституционных прав граждан по пенсионному и социальному

В российской практике обязанность по уплате страховых взносов возложена только на работодателей. обеспечению, охране здоровья.

Основная причина их создания - необходимость выделения наиболее важных— для общества расходов, подкрепленных самостоятельными источниками доходов. Внебюджетные фонды являются важным инструментом перераспределения национального дохода с целью защиты интересов отдельных категорий граждан, посредством осуществления различных выплат страхового характера.

Финансовые отношения нестрахового характера в системе социальной защиты граждан определяют ее нестраховую форму, что по нашему мнению, находит свое практическое воплощение в—оказании—социальной--помощи нуждающимся ---гражданам, составными элементами которой являются социальное обеспечение и социальное обслуживание.

Отметим, что официального определения «социальное обеспечение» в законодательных актах отсутствует, а в экономической литературе можно встретить разные его формулировки, в зависимости от того, какие признаки принимаются авторами за основные.

Так, под социальным обеспечением понимают: - форму распределения финансовых ресурсов, гарантирующую гражданам приемлемый уровень жизненного стандарта взамен вознаграждения за труд в старости, при потере трудоспособности и в случае потери кормильца; - систему материального обеспечения и обслуживания граждан по старости, болезни (инвалидности), в случае безработицы, при потери кормильца и в иных установленных законодательством случаях; - совокупность общественных отношений между гражданами, государством, муниципальными органами власти, хозяйствующими субъектами по поводу предоставления гражданам необходимой им помощи в виде пенсий, пособий и других видов обеспечения в случае наступления таких жизненных обстоятельств, которые влекут за собой утрату или снижение дохода, увеличение расходов, усиление иждивенческой нагрузки.

На наш взгляд, социальное обеспечение — это форма организации социальной защиты, направленная преимущественно на материальное обеспечение финансово уязвимых граждан с целью защиты от бедности и выравнивания их социального положения по сравнению с остальными членами общества путем применения специальных финансовых инструментов, нашедших практическое воплощение в системе социальных пособий, пенсий, льгот, компенсаций и иных выплат.

Мы придерживаемся мнения, что к системе социального обеспечения не следует относить выплаты, которые осуществляют внебюджетные социальные фонды (поскольку это относится к сфере социального страхования) за исключением тех выплат, источником финансирования которых являютсяхредства бюджетов всех-уровней.

Немаловажной формой социальной помощи является социальное обслуживание. Под социальным обслуживанием понимается деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Основную цель социального обслуживания граждан мы видим в предоставлении специальными учреждениями необходимых им социальных услуг на безвозмездной основе.

Таким образом, если социальное страхование и социальное обеспечение направлены на стабилизацию и повышение уровня жизни граждан, то социальное обслуживание - на повышение качества их жизни.

Вместе с тем, считаем важным отметить, что в российской практике услуги по социальной защите предоставляются не только учреждениями социального обслуживания. Так функции по социальной защите, уходу, социально-бытовому обслуживанию, реабилитации совмещают в себе некоторые учреждения образования и здравоохранения. Таким образом, мы считаем, что ограничивать сеть учреждений социальной защиты сферой социального обслуживания не совсем верно.

## Особенности реализации бюджетирования, ориентированного на результат, в региональной системе социальной защиты

Несмотря на позитивную тенденцию роста размеров пенсии в 2010 г. насчитывалось 2,15 млн. нетрудоспособных пенсионеров, которые были признаны малоимущим, что, на наш взгляд, обосновывает необходимость усиления адресного подхода в системе социальной защиты населения.

В целях улучшения материального положения пожилых граждан из числа неработающих пенсионеров им устанавливаются социальные доплаты к пенсиям, размер которых, однако, не превышает региональный прожиточный минимум. Федеральные социальные доплаты получают 2, 403 млн. пенсионеров в 65 субъектах

52 Социальное положение и уровень жизни населения России. 2011: Стат.сб. / Росстат - М., 2011. -527 с. С. 195. Российской Федерации. Размеры федеральной социальной доплаты составили от 536 руб. до 1992 руб. Региональные социальные доплаты, которые получают 2,441 млн. пенсионеров в 17 регионах страны, составляют от 585 руб. до 4084 руб.

Таким образом, при существующем низком уровне пенсионного обеспечения, социальная защита смещается в сторону поддержки пожилых граждан и других получателей пенсий, ограничивая объемы финансовых ресурсов, направляемых в другие ее сферы.

В 2010 г. удельный вес расходов по финансированию социальных трансфертов семьям с детьми составил 17,11% от общей суммы государственных расходов по финансированию иных, нежели пенсия, видов социальных трансфертов (табл.2.10). В 2011 г. размеры пособий на детей, выплачиваемых безработным гражданам, составили: - по беременности и родам — 438,87 руб.; - единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности - 438,87 руб.; - единовременное пособие при рождении ребенка - 11703,13 руб.; - ежемесячное пособие по уходу за ребенком: минимальный размер пособия на первого ребенка - 2194,34 руб., минимальный размер пособия на второго и последующих детей - 4388,67 руб., предельный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком — 8777,35 руб.

Мы согласны с мнением Малевой Т.М. и Овчаровой Л.Н., что «существующая система социального обеспечения населения, особенно система денежных пособий для бедных семей с детьми не привязана к жизненному циклу семьи, вследствие этого она не выполняет функции гармонизации распределения полномочий по обеспечению уровня и качества жизни между семьями, государством и рынком».3 пособия по временной нетрудоспособности 134,41 16,19 151,43 12,97 185,00 12,35 из них по трудовым увечьям и профессиональным заболеваниям 2,39 - 2,50 - 2,69 семейные и материнские пособия, в т ч. 178,79 21,54 225,48 19,31 256,30 17.11 по беременности и родам 44,22 - 57,04 - 66,95 при рождении ребенка 14.16 - 16,88 - 13.69 по уходу за ребенком до 1,5 лет 75,21 - 97,07 - 119,54 по уходу за детьми-инвалидами 0,91 - 0,68 - 0,76 ежемесячное пособие на ребенка 32.61 - 40.90 - 43.08 выплаты единовременного пособия беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву 0.74 - 1,25 - 1,93 выплаты на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на оплату труда приемному родителю 9,95 - 10.49 - 9.29 выплаты единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью 0,98 - 1,18 - 1,06 денежные выплаты отдельным категориям граждан за счет средств федерального бюджета 231,10 27.84 258.49 22,13 288.34 19.24 денежные выплаты отдельным категориям граждан за счет средств субъектов РФ 157,14 18.93 221.79 18,99 301.54 20,13 субсидии и льготы гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг 74,36 8.96 131,43 11,25 235.15 15,69 пособия и материальная помощь безработным 15.95 1,92 49 J 2 4.21 52,81 3,52 возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и социальных пособий на погребение 1,44 0.17 6,59 0.56 6.64 0,44 другие виды пособий и социальной помощи 29.17 3,51 107.14 9.17 165.93 11.07 Неравенство в уровне жизни семей с детьми значительным образом усиливает и регионализация пособий, поскольку каждый субъект Федерации, исходя из своих экономических возможностей, самостоятельно устанавливает размеры пособий и определяет методы их расчета, в связи с чем в некоторых более экономически развитых регионах размер социальных трансфертов семьям с детьми доходит до 100% величины прожиточного минимума, в то время как в бедных регионах размер предоставляемой помощи не превышает и 4% прожиточного минимума.

Социальное положение и уровень жизни населения России 2011 Стат сб / Росстат - М . 2011 - С 171-173 Так, например, размер ежемесячного пособия на ребенка в Республике Коми зависит от возраста ребенка и категорий получателей, в Ростовской области - только от категорий получателей, а в Ханты-Мансийском автономном округе установлена единая твердая сумма пособия вне зависимости от социального статуса получателей (табл. 2.11.).

Считаем важным отметить, что ежемесячное пособие на ребенка предоставляется гражданам с душевыми доходами ниже региональной величины прожиточного минимума, имеющих детей в возрасте до 16 лет (или до 18 лет, если они продолжают очное обучение в государственных образовательных учреждениях), т.е. данное пособие является адресным и предоставляется на основе проверки нуждаемости его получателей.

Помимо названного вида социальных трансфертов в настоящее время в России можно выделить еще два вида адресных программ: субсидии на оплату жилищного помещения и коммунальных услуг (жилищные субсидии); адресную социальную помощь, которая многими регионами рассматривается как помощь в сложной жизненной (экстремальной) ситуации.

Составлено на основе данных: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2011: Стат.сб. / Росстат - М., 2011. - С. 212-214. Обязательства по предоставлению адресных программ возложены на бюджеты субъектов РФ, поэтому размеры предоставляемой помощи зависят от финансовых возможностей каждого конкретного региона. Примеры среднемесячных размеров начисленных жилищных субсидий в 2010 г. по отдельным регионам страны приведены в таблице 2.12.

## Методические рекомендации по использованию современных финансовых инструментов управления финансовыми ресурсами социальной защиты

Одним из важных направлений трансформации системы социальной защиты населения является повышение качества и доступности социальных услуг, которые представляют собой не только фундаментальную технологию социальной работы, но и важнейшее звено механизма социальной политики, позволяющее практически решать сложнейшие вопросы жизнедеятельности человека.

В настоящее время система социальной защиты населения в России не обеспечивает в полной мере реализацию ни интересов населения как потребителя социальных услуг, ни интересов государства, призванного разрабатывать стратегические направления развития сферы социальных услуг и обеспечивать их осуществление на практике посредством совершенствования финансовых инструментов и нормативов, ни интересов негосударственных структур, оказывающих социальные услуги и предлагающих их на рынок.

Вместе с тем значимость сферы социальных услуг для современного российского общества и наличие соответствующей институциональной среды представляются настолько существенными, что степень их соответствия общественно признанным ожиданиям отражает социальные настроения, предопределяет наличие социальной напряженности или, напротив, чувство - -социальной защищенности.

Основными поставщиками социальных услуг населению являются учреждения социальной защиты, поэтому формирование современной и комфортной социальной среды, а также решение задач по улучшению качества жизни наименее защищенных граждан напрямую связаны с повышением эффективности функционирования таких учреждений.

Как показало исследование, экономический потенциал системы социальной защиты населения, определяющий уровень и качество жизни населения, в настоящее время реализуется в недостаточной мере по причине низкого уровня развития и неэффективного использования финансово-экономической базы учреждений социальной защиты населения, которые ни в качественном, ни в количественном отношении не удовлетворяют потребности населения.

Эффективное функционирование учреждений социальной защиты, качество предоставляемых ими услуг, в значительной мере зависят от технического состояния их зданий и сооружений, от уровня их материально-технической оснащенности, благоустройства, от соответствия санитарным нормам, правилам и

ДР В 2009 г. Президент Российской Федерации поручил органам исполнительной власти провести тщательную комплексную проверку учреждений социальной защиты населения: «Результаты её удручающие, очень плохие: выявлены были десятки тысяч нарушений, связанных с безопасностью таких объектов, не говоря уже о том, что просто безответственное отношение к своим обязанностям, просто чёрствое отношение к людям, к детям, инвалидам, престарелым оказались типичными для целого ряда регионов».87

Действительно, большинство действующих государственных учреждений социальной защиты располагаются преимущественно в приспособленных зданиях бывших больниц, школ, детских садов выстроенных в послевоенный период с деревянным каркасом, с деревянными перегородками, крышей и/ или полом.

Многие сельские социальные учреждения не газифицированы и имеют только печное отопление, в них отсутствует горячая вода, в некоторых учреждениях санитарные помещения находятся на улице. Пожарное состояние большого количества социальных объектов - неудовлетворительное. Учреждения не оснащены средствами индивидуальной защиты, не имеют системы автоматической и пожарной сигнализации и средств оповещения о пожаре. В ряде учреждений нет подъездных путей и эвакуационных выходов, имеются старые электросети.

Это подтверждают трагические события, произошедшие в последние годы в ряде регионов страны. С 2005 г. в России в результате пожаров в учреждениях социальной защиты погибли более 300 человек и пострадали более тысячи человек. Наиболее трагичными можно назвать пожары, произошедшие в: доме престарелых г. Таганрога Ростовской области в 2006 г - в результате пожара погибло 3 человека; доме престарелых станицы Камышеватской Краснодарского края в 2007 г. - погибло 63 человека; Чернском доме-интернате для престарелых и инвалидов Тульской области в 2007 г. - погибло 34 человека; доме престарелых в селе Подъельск Корткеросского района Республики Коми в 2009 г. - погибло 23 человека.

Отсюда можно говорить, что проблема неудовлетворительного обеспечения функционирования учреждений социальной защиты населения и безопасного проживания в них социально незащищенных групп населения имеет системный характер и явно выраженный финансовый аспект.

Формирование и развитие новых направлений социальной защиты обусловливает необходимость систематизации существующих видов и подходов к предоставлению социальных услуг, оказываемых учреждениями социальной защиты.