

## 8.5. БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ОТРАСЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рябова И.С., к.э.н., зам. зав. кафедрой «Финансы и кредит» ВГНА;

Басова Н.В., преподаватель кафедры «Финансы и кредит» ВГНА

В статье рассмотрены основные направления финансирования отраслей социальной сферы. Большое внимание уделено решению некоторых социальных проблем посредством национальных проектов. Выявлены преимущества финансирования в рамках проекта по сравнению с другими формами обеспечения.

Современное состояние социальной сферы, а в частности, финансирование ее через систему межбюджетных отношений, нельзя назвать идеальным. Финансирование социальной сферы в целом не изменяется при росте общей суммы расходов консолидированного бюджета РФ, что подтверждается данными табл. 1 и 2.

Таблица 1

### РАСХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОЦИАЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ В 2002-2004 г. [2]

Показатель	2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	Млрд. руб	% к итогу	Млрд. руб	% к итогу	Млрд. руб.	% к итогу
Итого расходы всего	34 22,3	-	39 64,9	-	46 69,7	-
<b>Из них расходы на:</b>						
ЖКХ	221,9	6,5	254,1	6,4	291,7	6,2
Образование	409,4	12,0	475,6	12,0	593,4	12,7
Культуру, искусство, кинематографию	48,6	1,4	60,3	1,5	74,3	1,6
СМИ	18,6	0,5	22,6	0,6	23,5	0,5
Здравоохранение и физическую культуру	253,7	7,4	297,6	7,5	370,3	7,9
Социальную политику	626,5	18,3	319,4	8,1	404,1	8,7

Таблица 2

### РАСХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОЦИАЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ В 2005 г. [2]

Показатель	Млрд. руб.	% к итогу
Расходы всего	5 941,4	-
<b>В том числе расходы на:</b>		
ЖКХ	4 71,7	7,9
Образование	789,9	13,3
Культуру, кинематографию и средства массовой информации	153,6	2,6
Здравоохранение и спорт	551,9	9,3
Социальную политику	513,9	8,6

Таким образом, можно сделать вывод, что при росте в денежном выражении сумм финансирования отдельных статей социальных расходов, по структуре они сохраняют позиции, лишь финансирование социальной политики существенно сократилось с 18,3% от общей суммы расходов бюджета 2002 г. до 8,1% в 2003 г. и 8,7% в 2004 г. В целом же финансирование выросло в 2003 г. по отношению к предыдущему году на 16%, в 2004 г. по отношению к 2003 г. – на 18%.

Следует отметить, что поддержание подобного уровня финансирования не способно решить социальные проблемы Российской Федерации, так как их решение возможно только в долгосрочном периоде. В связи с этим в 2005 г. была определена возможность финансирования некоторых проблем в рамках национальных проектов, которых четыре – «Здоровье», «Образование», «Жилье» и «Развитие АПК». Как видно, три проекта имеют социальную направленность, что оправдано, так как Президентом, неоднократно ранее подчеркивалось, что необходимо проводить обновление основных фондов учреждений образования и здравоохранения, повышать качество их услуг, обеспечить доступность жилья. Ранее данные проблемы также решались, однако не так эффективно. Среди преимуществ национальных проектов по сравнению с текущим финансированием в рамках бюджета и посредством реализации различных программ можно отметить следующие:

- значительный горизонт реализации программ;
- целевое финансирование, которое позволяет «точно» устранять те или иные проблемы;
- адресное финансирование, которое позволяет проводить взвешенный и эффективный мониторинг использования выделенных средств;
- дифференцированный подход к регионам и муниципалитетам, что исключается бюджетным законодательством при формировании средств бюджетов различных уровней, но возможно в рамках национальных проектов, что позволяет выделять средства только в конкретный регион или муниципалитет;
- временная преемственность достигнутых результатов, то есть финансирование осуществляется с учетом достигнутого результата и конечной цели реализуемого проекта, что позволяет обеспечить эффективность использования средств;
- альтернативный источник финансирования, не «резающий» статьи соответствующего регионального или местного бюджета.

Таким образом, при разработке видов национальных проектов необходимо учитывать два взаимосвязанных аспекта:

- возможности финансового обеспечения проекта;
- наличие той или иной социальной проблемы, требующей решения на федеральном уровне.

На настоящем этапе развития экономики страны реализация национальных проектов должна совпадать с целями и задачами целевых программ государства. Целевая программа представляет собой систему увязанных между собой мероприятий, направленных на достижение единой цели и решения общей проблемы. В свою очередь, национальный проект представляет собой четко сформированные долгосрочные цели в той или иной области, развитие которой определяется в качестве национального приоритета, под которое выделяется финансирование. На наш взгляд, целесообразным было бы объединение этих двух направлений финансирования, что позволило бы унифицировать финансовые потоки, обеспечить качественный контроль за их использованием.

Проанализируем основные итоги реализации национальных проектов, имеющих социальную направленность.

### Проект «Образование»

Актуальность реализации данного проекта несомненна, так как при выделении средств на образование отслеживается динамика увеличения расходов бюджета с 2,8% ВВП до 4% с 2000 по 2005 годы, на образовательную сферу из федерального бюджета в 2004 году было выделено 121 млрд. рублей, 2005 году – 160 млрд. рублей, 2006 году свыше 200 млрд. рублей, однако это ос-

тается недостаточным для повышения качества образования и, как следствие этой проблемы, остается дефицит педагогических кадров, низкий уровень оснащенности материально-технической базы образовательных учреждений, качества подготовки специалистов – выпускников высших учебных заведений, а также отток молодых перспективных и талантливых деятелей науки за границу. В развитых странах на финансирование образования выделяется не менее 5,3-5,5% ВВП, а в таких странах, как Япония, Китай, Южная Корея, отчисления составляют от 15 до 25% ВВП.

В рамках приоритетного национального проекта «Образование» в 2007 году, финансирование включенных в него мероприятий увеличено почти на 60% и составляет более 48,8 млрд. рублей по сравнению с 2006-м, в котором затраты по проекту составили 29,3 млрд. руб. [1].

В соответствии с национальным проектом в сфере образования необходимо осуществить следующее:

- стимулировать образовательные учреждения, активно внедряющих инновационные образовательные программы;
- повышать уровень информатизации образования;
- расширять возможности получения начального профессионального образования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву;
- сформировать 2 национальных университета и 2 бизнес-школы;
- ввести дополнительное вознаграждение учителей за классное руководство, в том числе учителей начальных классов;
- ежегодно поощрять лучших учителей.

### Проект «Здоровье»

Также в рамках национальных проектов предполагается решение проблемы предоставления качественных услуг в сфере здравоохранения. В Конституции РФ и в Законе «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» (утв. ВС РФ 22.07.1993 №5487-1, ред. от 29.12.2006) государство гарантирует охрану здоровья граждан.

В настоящее время в стране существует государственная система здравоохранения и параллельно с ней – частная практика. Государство, исходя из основных принципов охраны здоровья, гарантирует лишь определенный минимально необходимый набор бесплатных медицинских услуг, таких как лечение распространенных болезней, травм, отравлений, оказание иной неотложной помощи, медицинская профилактика важнейших заболеваний, проведение противозидемических мероприятий, принятие мер по охране материнства и детства и другие мероприятия.

Для привлечения органов государственного управления, работодателей и граждан к оплате медицинских услуг в 1991 г. была создана система обязательного медицинского страхования.

Таким образом, в настоящий момент в Российской Федерации сформировались три канала финансирования системы здравоохранения, два из которых государственные (муниципальные):

- государственная бюджетная система здравоохранения;
- государственная система обязательного медицинского страхования;
- негосударственная (частная) медицина.

Однако следует отметить, что частная медицина не является общедоступной, следовательно, ее существование не дает решения проблем предоставления населению страны качественных услуг, поэтому массовое

пользование услугами здравоохранения обеспечивается первыми двумя каналами финансирования.

Расходы на здравоохранение тоже проходят положительную динамику, так, например, в 2003 году расходы в сфере здравоохранения составили около 391,5 млрд. рублей, 2005 г. – 840 млрд. рублей (в данные расходы не включены средства граждан на финансирование платных услуг и приобретение фармакологических изделий). Однако на поверхности остается проблема должного качества (больше всего это коснулось малообеспеченных категорий граждан). Происходит увеличение расходов населения на медицинские услуги (с 2000 года по 2004 год расходы граждан на платные медицинские услуги возросли с 27,5 до 87 млрд. рублей). Все это связано со снижением качества бесплатной медицинской помощи.

Реформирование здравоохранения направлено на повышение качества медицинских услуг и создание системы медицинского страхования, которая была бы социально эффективна. Данная цель может быть реализована в том числе и посредством реализации национального проекта «Здоровье».

Проектом предусматривается возможность участия ведомственных медицинских организаций в выполнении государственного задания по оказанию дополнительной медицинской помощи, а также медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и родов, в случае отсутствия на территории муниципального образования (городского округа) муниципальных учреждений здравоохранения либо учреждений здравоохранения субъектов Российской Федерации, при условии размещения в указанных ведомственных учреждениях здравоохранения в установленном законодательством порядке муниципального заказа.

Приоритетный национальный проект «Здоровье» стоит на первом месте по объемам финансирования. На его реализацию из средств федерального бюджета в 2006 году было направлено 91,2 млрд. рублей, а в 2007 году финансирование увеличено на 44%, по сравнению с 2006 годом и составляет 131,3 млрд. рублей, также в 2007 году было проведено существенное увеличение финансирования национального проекта «Здоровье» по всем направлениям [1].

### Проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»

В Российской Федерации проблема доступности жилья актуальна уже много лет, при этом данная проблема, как подтверждают аналитические данные и результаты проводимых исследований, связана с демографической проблемой России, которая также требует своего решения, так как изменяется возрастная структура населения России (растет доля пенсионеров), отмечается неблагоприятное соотношение рождаемости и смертности.

Следует отметить, что в рамках национального проекта учитываются различные аспекты проблемы:

- улучшение жилищных условий инвалидов и ветеранов;
- обеспечение доступным жильем молодых семей;
- либерализация условий ипотечного кредитования.

Финансовое обеспечение реализации проекта составило в 2006 г. почти 34 млрд. руб., а в 2007 г. – более 50 млрд. руб. [1].

Несомненно, что национальные проекты позволяют улучшать качество социальных услуг, предоставляемых

населению Российской Федерации, однако, на наш взгляд, необходимо создать эффективный механизм экономико-организационной работы по реализации национальных проектов России и внедрить их в действующие программы социально-экономического развития субъектов РФ и муниципалитетов, обеспечив корреляцию объемов финансирования в рамках проекта и бюджетного финансирования того или иного направления, повысив ответственность за эффективное использование бюджетных средств региональными и местными органами власти. Реализация национальных проектов в определенном виде считается прямым источником финансирования, закрепленным за субъектами РФ и муниципальными образованиями. Однако успех национальных проектов возможен лишь в том случае, если сформулированы условия, обеспечивающие эффективность расходования бюджетных ассигнований местными бюджетами. Необходимо осуществлять мониторинг и контроль над целевым использованием бюджетных средств, средств, выделяемых на реализацию национальных проектов, являющихся приоритетными. При этом контроль за эффективностью использования бюджетных средств надо производить в предварительной, текущей и итоговой форме. При организации системы контроля также целесообразно обеспечить работу принципа гласности и внедрить систему отчетов о проделанной работе перед вышестоящим руководством как элемент оперативной работы.

Для успешной реализации национальных проектов необходимо определить направления деятельности каждого конкретного уровня (федерального, регионального, местного).

К основным задачам федерального уровня можно отнести:

- организационно-управленческое обеспечение национальных проектов;
- совершенствование законодательной базы;
- организацию финансирования за счет средств федерального бюджета.

К задачам регионального уровня можно отнести:

- административно-организационное обеспечение программ;
- обеспечения участия в софинансировании.

Муниципалитетам необходимо создавать условия по привлечению средств частных инвесторов в различные сферы деятельности.

Однозначно, что реализацией национальных проектов невозможно решить все проблемы социальной сферы РФ, хотя бы потому, что не все отрасли охватываются рамками проектов. Важным является и политика бюджетного финансового обеспечения других отраслей социальной сферы.

Так политика Российской Федерации в области науки, культуры, искусства и средств массовой информации ставит целью обеспечить доступность для граждан культурной деятельности и культурных ценностей, создавать условия для привлечения средств финансирования научной, культурной сферы и средств массовой информации.

В развитых странах инвестиции в науку осуществляются в основном за счет государственного бюджета, так как научные достижения определяют духовное, социальное и экономическое развитие общества. Стимулирование развития научно-технического прогресса внедрение инноваций должно обеспечить конкурентоспособность страны на мировом рынке.

Основные цели и задачи государства в области науки реализуются в рамках научно-технической политики.

Основными целями на настоящий момент являются развитие научного потенциала и его эффективное использование, увеличение вклада науки в развитие экономики государства, реализация важнейших социальных задач, упрочение взаимосвязи науки и образования и другие. В связи с этим поставлены основные задачи:

- создание условий для фундаментальных научных исследований ведущих научных школ;
- повышение престижности научного труда и уровня жизни ученых и специалистов;
- реформирование науки путем совершенствования принципов управления, финансирования и организации научных исследований;
- развитие системы подготовки квалифицированных научных кадров;
- формирование условий для конкуренции и предпринимательства в сфере науки и техники, стимулирование и поддержка инновационной деятельности;
- ориентация научного потенциала на решение важнейших социально-экономических задач и обеспечение безопасности страны.

Цель государства в области культуры и СМИ – создать экономическую основу доступности большинства граждан и культурной деятельности культурным ценностям, обеспечить поддержку государственным объектам культуры и СМИ.

Продукты культурной сферы в условиях рыночной экономики стали товаром, поэтому в настоящий момент многие культурные организации перешли на коммерческие принципы предоставления услуг. Первыми стали театры и кинотеатры, значительно повысив цены на билеты. Однако существование только в рамках рыночных отношений для большинства объектов культуры невозможно, так как особенно муниципальные образования России не могут обеспечить достаточную прибыль данных учреждений, поэтому в Российской Федерации осуществляется поддержка государством культуры. В настоящее время она оказывается в двух направлениях:

- первое – ассигнования на содержание государственных объектов культуры;
- второе – финансирование культурных программ и мероприятий.

В соответствии с национальным проектом «Культура России» в 2005 году за счет капитальных вложений были проведены ремонтно-реставрационные работы памятников культуры в 55 субъектах Российской Федерации, был обновлен состав выставочных объектов музеев и выставок, проведена модернизация музыкальных инструментов музыкальных вузов России.

Особое внимание в настоящий момент Правительство РФ уделяет развитию массовой физической культуры, спорта и туризма. Мероприятия включают в себя программы по развитию массовых видов спорта, созданию доступных соревнований, которые бы не предполагали предварительного отбора и прочих мероприятий. Особое внимание должно быть сосредоточено на программах, направленных на предотвращение заболеваний наркоманией, алкоголизмом, курения и т.д.

Однако рассмотрение самих направлений финансового обеспечения отраслей социальной сферы не позволяет нам четко обрисовать круг получателей данных средств, ведь нами отмечалось ранее, что все виды финансирования носят адресный характер.

Для того, чтобы стало возможным предоставление социальной адресной поддержки, необходимо населению Российской Федерации разделить на социальные страты. Для их сосуществования в рамках отдельно взятого государства необходимо, чтобы оно с помощью социальной политики обеспечивало материальное благоденствие всех слоев населения.

В этом аспекте особое внимание необходимо уделить социальной поддержке населения, которая предполагает, что государством особым категориям граждан определены услуги предоставляются бесплатно либо на льготных условиях.

Перечень социальных расходов в различных регионах Российской Федерации варьируется, так как расходы на социальную поддержку граждан осуществляются из бюджетов различных уровней. Довольно значимым в такой ситуации становится вопрос бюджетных возможностей, которыми обладает тот или иной регион.

Одним из видов социальной защиты населения является пенсионное обеспечение. В настоящее время существует государственный Пенсионный фонд Российской Федерации и негосударственные пенсионные фонды. Существующая система пенсионного обеспечения вызывает противоречивые отзывы аналитиков. Как отмечают многие экономисты, система управляющих компаний себя не оправдала, так как вопрос сохранности средств, переданных для управления, довольно сомнителен. С другой стороны, Пенсионный фонд РФ, взяв на себя обязанность по управлению, не может обеспечить индексацию аккумулированных средств хотя бы до уровня темпов инфляции, таким образом, накопительная часть пенсии гражданина ежемесячно будет терять свою покупательную способность. Обещанный уровень пенсионного обеспечения в результате не может быть обеспечен уже на этом этапе.

Существующая система социальной защиты населения формировалась под воздействием различных социально-экономических и политических факторов на протяжении многих десятилетий. Она включает в себя:

- пособия и социальные выплаты;
- льготы и компенсации различным категориям граждан;
- социальную помощь нуждающимся гражданам;
- предоставляемую территориальными органами социальной защиты;
- дотации организациям, производящим товары и услуги для населения.

Система государственных социальных льгот и выплат позволяет частично компенсировать населению низкие заработки, плохие условия труда, недостатки системы пенсионного обеспечения, а в ряде случаев служит дополнительным стимулом по привлечению к различным видам деятельности (льготы для привлечения рабочей силы в отрасли с тяжелыми и вредными условиями труда). Однако изменившаяся социально-экономическая ситуация требует уточнения принципов, критериев и условий предоставления льгот населению. Модернизация в области социальной политики должна быть направлена на динамичное развитие различных отраслей социальной сферы, повышение качества жизни населения, снижение уровня бедности и неравенства в доходах.

Итак, подводя итог, следует отметить, что обеспечение социальной сферы осуществляется из различных источников и каналов финансирования, при этом роль каждого из них значительна. На наш взгляд, однако, подобное многообразие усложняет мониторинг обеспеч

печения отраслей социальной сферы и затрудняет осуществление эффективного контроля за объемами финансирования, результативностью его потребления, что приводит к необходимости унификации источников финансирования и объединение каналов предоставления бюджетных средств.

## Литература

1. Официальный сайт Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [www.rost.ru](http://www.rost.ru)
2. Официальный сайт Государственного комитета статистики [www.gks.ru](http://www.gks.ru)

*Рябова Ирина Сергеевна  
Басова Наталья Владимировна*

## РЕЦЕНЗИЯ

Рассмотренные в статье основные направления финансирования отраслей социальной сферы в настоящее время привлекают значительное внимание различных ученых, специалистов в области бюджетного финансирования, государственного регулирования социальной сферы. Поэтому анализ финансового обеспечения отдельных отраслей социальной сферы в рамках национальных проектов РФ является актуальным и значимым.

Следует отметить, что авторы рассмотрели стандартное бюджетное обеспечение в процессе исполнения возложенных обязательств на органы власти различных уровней и обеспечение через реализацию национальных проектов.

В статье выявлены преимущества финансирования в рамках проекта по сравнению с другими формами обеспечения. Авторами предлагается на настоящем этапе развития экономики страны объединить два канала финансирования социальной сферы: национальные проекты и бюджетные целевые программы. В статье предлагается объединить данные каналы финансирования, так как цели и задачи целевых программ должны совпадать с целями и задачами социальных проектов. Это, по мнению авторов, позволит повысить эффективность бюджетного финансирования социальной сферы, повысить контроль за использованием бюджетных средств.

В целом представленная статья соответствует предъявляемым требованиям и может быть рекомендована к печати.

*Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» ВГНА Минфина России*

## 8.5. BUDGET FINANCING OF SOCIAL BRANCHES

I.S. Ryabova, Candidate of Science (Economic), Deputy Head of «Financial & Credit» Chair of Tax Academy;  
N.V. Basova, Faculty Member of «Financial & Credit» Chair of Tax Academy

In this article consider the main directions of financing of social branches. Authors give attention to national projects as channels of ensuring solution same social problems. Marking the principal advantages of national projects financing against others forms.