

## 10.7. МОДЕЛИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ИХ РОЛЬ В ПРОЦЕССЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

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

*Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов РФ*

В статье исследуются вопросы формирования социальной политики государства. Анализируются финансовые аспекты реализации социальных функций государства. Проведена оценка зарубежного опыта формирования моделей социальной политики и даны рекомендации по его использованию в российской практике.

Политика государства в области регулирования предоставления социально значимых услуг представляет собой социальную политику, которая «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>1</sup>.

Существуют и другие подходы к определению социальной политики. Так, А.В. Аронов отмечает [3], что социальная политика – это проведение государством социальных реформ и принятие социальных обязательств в пользу не одной или нескольких социальных групп (классов), имеющих самые разные интересы, а в интересах общества в целом. Таким образом, объектом социальной политики может выступать как население в целом, так и отдельные его группы, поэтому при проведении социальной политики необходимо учитывать менталитет граждан страны, национальные особенности и основные социальные проблемы государства, его финансовые и иные возможности.

Приблизительно схожего мнения придерживается Б.В. Ракитский, определяя социальную политику как взаимоотношения классов, социальных групп по поводу сохранения и изменения социального положения населения в целом и составляющих его классов, слоев, социальных, социально-демографических, социально-профессиональных групп, социальных общностей (семьи, народы, населения города, поселка, региона и т.п.). Государственная социальная политика – это действия государства в социальной сфере, преследующие определенные цели, соотносимые с конкретно-историческими обстоятельствами, подкрепленные необходимыми организационными и пропагандистскими усилиями, финансовыми ресурсами и рассчитанные на определенные этапные социальные результаты» [11].

По мнению Л. Резникова, под социальной политикой «следует понимать законодательное установление и обеспечение материализации социальных обязательств государства, совокупность которых призвана гарантировать конституционно закрепленные социальные права граждан и их реализацию в законодательно установленных направлениях, сферах и областях. Действенность социальной политики государства обеспечивается системой таких значимых факторов как наличие:

- общественно поддерживаемой социальной доктрины, сформулированной в официальных программных документах;
- конституционных и законодательных установлений и конкретизирующих их нормативных подзаконных актов по группам и отдельным обязательствам государства;
- институциональной структуры и механизмов организации исполнения социальных обязательств государства, мониторинга и контроля;
- ресурсов для реализации всех перечисленных позиций и для непосредственного исполнения социальных обязательств государства» [12].

По нашему мнению, социальная политика может рассматриваться в двух аспектах:

- широко – как совокупность всех отношений государства и региональных органов власти по поводу выполнения социально-экономических и финансовых условий предоставления социально-значимых услуг;
- узко – как отношение к потреблению людей.

Социальная политика является не изолированной системой, а многофакторным механизмом, который агрегирует различные социальные обязательства, реализация которых осуществляется в области образования, здравоохранения, культуры, социальной поддержки населения, его пенсионного и страхового обеспечения, трудовых отношений, занятости и прочих.

Государство может проводить активную и пассивную социальную политику. Активная социальная политика – это полноценная социальная политика, при которой государство в полном объеме выполняет свои конституционные функции по обеспечению прав, свобод и обязанностей граждан в социальной сфере. Институционально активную социальную политику характеризует наличие выработанной совместно с другими субъектами гражданского общества стратегии и приоритетов этой политики, а также осуществление практической работы по реализации намеченных планов. Пассивная социальная политика характеризуется отсутствием реальных дел по исполнению социальных обязательств государства, невыполнением своих конституционно обязательных функций [11].

Объектом социальной политики может выступать как население в целом, так и отдельные его группы, поэтому при проведении социальной политики необходимо учитывать менталитет граждан страны, национальные особенности и основные социальные проблемы государства, его финансовые и иные возможности. Анализ и оценка всей совокупности характеристик, регламентирующих условия проведения социальной политики, позволяет сформулировать приоритетные направления развития социальной сферы. Определенность в выборе приоритетов необходима, так как многогранность социальной сферы, а, соответственно, и многоаспектность проблематики, не позволит эффективно развивать все направления социальной сферы в рамках отдельно взятой страны.

Тип, направленность и модель социальной политики государства определяет саму возможность существования тех или иных социальных обязательств, механизм их реализации и финансового обеспечения.

Разработка определенного типа социальной политики, который стал бы универсальным для всех стран мира очень проблематична, так как каждое государство характеризуется множеством специфических особенностей, и при разработке национальной социальной политики они должны быть учтены в наибольшей степени.

Необходимость государственной социальной защиты обуславливается рядом факторов, к которым можно отнести следующие [2].

<sup>1</sup> Примером такого рода может служить один из первых и очень хороших изданий: Комментарий к Конституции РФ. – М.: БЕК, 1994.

1. Это является особенностью организации современного индустриального общества, в котором значительное число его членов являются наемными работниками, в связи с чем временная или длительная утрата работоспособности в организованном на основе разделения труда и профессиональной специализации обществе может привести к потере трудящимися источников существования.
2. Одной из основных причин возникновения социальной защиты является характер современной нуклеарной семьи, размер которой по сравнению с семьей доиндустриального общества слишком мал, чтобы служить неформальным институтом защиты против социальных рисков.
3. Из-за большого числа нуждающихся в социальном обеспечении ни церковные, ни коммунальные, ни общественные или другие подобные организации не способны предоставить в современных условиях удовлетворительной социальной поддержки.
4. Снижение социальных рисков путем индивидуального страхования невозможно для большинства граждан, поскольку такое страхование предусматривает достаточно высокие страховые взносы. В отличие от индивидуального обязательного (государственного) социального страхования охватывает значительную часть населения с разным уровнем доходов.
5. Важным в условиях современной экономики является страхование рисков, не всегда охватываемых частными программами, например, таких, как безработица и инфляция. По этой причине государственные социальные программы могут стать единственными, способными противостоять циклическим колебаниям.
6. Отсутствие обязательного страхования рисков приводит к экономическим издержкам, неизбежно возникающим в случае существования незастрахованных лиц, которым общество вынуждено предоставлять социальные услуги при наступлении страхового случая.

Исходя из роли и участия государства в решении социальных задач и проведении социальной политики, выбора источников ее финансирования, условно можно выделить следующие модели социальной политики государства.

Так, Комиссией Европейского сообщества выделяются две модели социальной политики:

- бисмарковская, которая устанавливает жесткую связь между уровнем социальной защиты и длительностью и успешностью трудовой деятельности. Социальная защита осуществляется за счет отложенных в процессе трудовой деятельности страховых взносов, которые поступают в так называемые «страховые кассы», регулируемые работодателями и работниками одновременно. Данные кассы, что важно, не субсидируются из бюджетных средств. Малообеспеченным гражданам социальные услуги предоставляются по системе национальной солидарности (то есть благотворительности). Считается, что именно эта модель наиболее близка к той модели обязательного социального страхования, которая на сегодняшний день существует в нашей стране;
- бевериджская, в соответствии с которой любой человек имеет право на минимальные социальные гарантии (заболевания, старость, снижение трудовых ресурсов). Для этого в странах создаются различные страховые фонды для исполнения обязательств по предоставлению данных гарантий. Финансовой основой является налоговое перераспределение средств по принципу национальной солидарности.

Как самостоятельная выделяется шведская модель благосостояния (шведский «народный дом», шведский социализм). Основная концепция данной модели «не забивать «корову капитализма», а доить ее на благо всего народа». Целями шведской модели являются полная занятость и выравнивание доходов в обществе. Так как экономическую основу шведского социа-

лизма составляют крупные частные компании, реализация данной модели происходит за счет высокого уровня налогового бремени. Налоговые доходы в основном расходуются на содержание социальной сферы и используются на:

- бесплатное образование;
- субсидируемое региональными властями медицинское обслуживание;
- страхование от безработицы;
- оплачиваемый отпуск в случае рождения или болезни ребенка;
- пособие на оплату жилья;
- пенсия и т.д.

При этом все население страны получает набор социальных услуг одного уровня, нет элитных больниц и школ, детских учреждений для определенных слоев населения. Особое место в социальной сфере в Швеции принадлежит проведению активной политики на рынке труда, которой присущ упреждающий характер. Доминирование профилактических активных мер выражается в виде развитой системы подготовки, переподготовки рабочей силы, профессионального обучения, создания специальных рабочих мест для молодежи, инвалидов, пожилых людей, проведения общественных и «защищенных» от конкуренции работ, на которые приходится преобладающая часть расходов в рамках политики занятости. По данной модели отчисления на предоставление социальных услуг населению составляют около 40% расходов государственного бюджета. Данная модель в настоящий момент переживает кризис, так как произошло смещение оптимального соотношения социальных и экономических расходов государственного бюджета, а также значительное увеличение числа пенсионеров, финансирование пенсии которых в рамках бюджета становится невозможным.

С середины 1970-х гг. «шведская модель» постепенно трансформировалась в модель социального рыночного хозяйства, при этом усилились рыночные начала в социальной сфере взамен широкого государственного вмешательства в ее развитие.

Для сравнения основные характеристики представленных моделей отражены в табл. 1 (а также аналогичные показатели по Российской Федерации) [13].

Некоторые исследователи выделяют четвертую модель социальной защиты, существующую в Европейском союзе, – так называемую рудиментарную, характерную для стран Южной Европы (Греция, Италия, Испания, Португалия). Элементы социальной политики в этих государствах функционируют относительно недавно, поэтому данная модель многими рассматривается, как переходная, не имеющая четких границ и структуры. Отличительной чертой этой модели является то, что уровень социального обеспечения в ней довольно низкий. Главенствующая роль в решении основных социальных задач принадлежит семье, в то время как социальная защита со стороны государства проводится в основном на компенсацию потерь в доходах отдельных категорий граждан. Следует также отметить, что для данной модели характерно неравномерное распределение социальных расходов. Например, в Италии наибольший удельный вес имеют социальные расходы, направленные на финансирование пенсионного обеспечения, в то время как на сферу образования, поддержку семьи и проведение политики занятости расходуются минимальные финансовые ресурсы (табл. 1).

Таблица 1

СОПОСТАВИТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СОЦИАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВ

Характеристики	Модель Бисмарка	Модель Бевериджа	Шведская модель	Модель РФ
Удельный вес заработной платы (в % валового внутреннего продукта, ВВП) и степень ее дифференциации между крайними децилями	45%, низкая дифференциация 1 : 4	55%, высокая дифференциация 1 : 11	58%, средняя дифференциация 1 : 7	8%, критически высокая дифференциация 1 : 20
Базовые институты социальной защиты	Обязательное социальное страхование 75% всех ресурсов на социальную защиту; социальная помощь – 15%; дополнительное страхование – 10%	Социальная поддержка – 35% всех ресурсов; обязательное профессиональное страхование – 35%; добровольное индивидуальное страхование – 30%	Обязательное социальное страхование – 60%; социальная помощь – 30%; добровольное индивидуальное страхование – 10%	Социальная помощь – 65%; обязательное социальное страхование – 30%; добровольное страхование – 5%
Удельный вес всех затрат на все виды социального обеспечения, в % ВВП	30	25	32	18
Перераспределение средств между группами с высокими и низкими группами доходов	Среднее (35%)	Минимальное (25%)	Высокое (40%)	Сверхвысокое (50%)
Уровень социальной защиты: • коэффициент замещения; • покупательная способность пенсий и пособий (потребительского бюджета пенсионеров)	65% двух-трех-кратный потребительский бюджет	50% от одного до двух потребительских бюджетов	70% двух-трех-кратный потребительский бюджет	30% один потребительский бюджет

Наиболее консервативная модель социальной политики проводится в США и ряде других высоко развитых стран (Великобритания, Япония, Австралия, Новая Зеландия). Этой модели в основном присущи рыночные начала. Удовлетворение индивидуальных и общественных социальных потребностей осуществляется с помощью механизма рыночных отношений, социальные услуги, в том числе образование, медицинские услуги и материальное обеспечение в старости преимущественно покупаются на рынке и оплачиваются самими пользователями тех или иных видов социальных услуг через страховую систему. Государство гарантирует социальные услуги лишь наименее обеспеченным слоям населения, при этом финансовое обеспечение социальных услуг возможно лишь в минимальном объеме.

Некоторые изменения в данной модели начались в США с избранием на пост президента Дж. Буша, который зарекомендовал себя как «президент – образование», начав финансирование значительного числа образовательных программ из государственного бюджета.

Вообще, для Соединенных Штатов Америки характерна стройная система финансирования социальной сферы, что характеризуется следующими элементами [6]:

- обширное нормативно-правовое регулирование (федеральные законы и подзаконные акты, исполнительные указы президента страны, внутриведомственное регулирование, решение судов, хозяйственную практику);
- комплекс программ и подпрограмм социального обеспечения;
- проверенные практикой формы и направления социального обеспечения, такие как социальное страхование и материальная помощь;
- закрепленные за каждым уровнем государственного управления источники финансирования программ соци-

ального обеспечения, которые являются широко диверсифицированными:

- федеральный бюджет;
- бюджеты штатов и местных органов власти ресурсы частного и смешанного секторов;
- взносы работников и работодателей;
- разработанные административные механизмы управления программами социального обеспечения, определяющие полномочия и ответственность федеральных ведомств, специальных органов властей штатов, местных органов;
- стимулирование государством частного сектора к финансированию социальной сферы посредством освобождения от налогообложения средств, направляемых на социальные программы;
- расширение сферы косвенного регулирования финансовых отношений в социальной сфере путем сокращения необоснованных субсидий и повышения роли заработной платы как источника дохода;
- финансирование государственным бюджетом социальных услуг в сфере организации профессионального обучения, ухода за детьми, предоставления социально-бытовых и медицинских услуг для пожилых, дл лиц, страдающих психическими расстройствами, на основе заключения контрактов с частными агентствами по оказанию социальной помощи;
- расширение полномочий субфедеральных органов управления при одновременном закреплении за ними большей финансовой ответственности в обеспечении услуг населению;
- усиление роли в системе финансирования социальной сферы местных финансов.

Следует привести еще одну известную классификацию видов социальной политики государств, предложенную социологом Г. Эспином Андерсеном [15]. Так, автор выделил три основные модели:

- неолиберальную (англо-американскую) модель, основанную на социальной поддержке исключительно уязвимых слоев общества, которая реализуется посредством института социальной помощи; государственные меры сводятся к установлению невысоких единых тарифных ста-

вок в области пенсионного страхования; распределение материальных благ близко к тому, что обеспечивает рынок. Такого рода модель государственной социальной политики характерна для Великобритании, США, Канады и Австралии. В этой модели государство осуществляет минимально возможную политику оказания социальной помощи, в первую очередь незащищенным слоям населения. Как видно, такая социальная политика принята в основном в англосаксонских странах;

- консервативно-корпоративистскую (франко-германскую) модель, ориентированную на оказание содействия со стороны государства объединениям работников и работодателей в вопросах организации и функционирования институтов профессиональной самоподдержки (обязательного социального страхования), которые наделяются статусом публичных организаций, семьи с единственным кормильцем получают налоговые льготы и т.д. Содержание данной модели состоит в сочетании методов борьбы с бедностью, с обеспечением достойного уровня жизни всем гражданам. Среди стран с подобной социальной системой – Германия, Франция, Италия, Бельгия и Австрия. Также в модели предполагается развитие системы пособий по социальному страхованию, дифференцированных по видам трудовой деятельности. В ее основе социальное обеспечение, которое осуществляется посредством социального страхования населения. Услуги социального страхования, финансируемые за счет социальных взносов, дифференцируются в зависимости от принадлежности к той или иной социальной группе;
- социально-демократическую (скандинавскую) модель. Государство представляет всем гражданам широкий круг гарантий льгот и социальной поддержки в рамках государственного социального обеспечения с высоким уровнем дотаций семейных бюджетов; субсидируется сфера государственных социальных услуг, для чего устанавливаются высокие (прогрессивные) налоговые ставки на предпринимательский доход и подоходный налог. В группу стран, чья социальная политика отвечает данной модели, входят Швеция, Финляндия, Дания и Норвегия. Реализация социальной политики в этих странах определяется политическим союзом рабочих партий, ориентированных на обеспечение государством широкого спектра социальных услуг всем гражданам государства. По этой модели работающее население имеет дополнительные социальные льготы. Уровень социального обеспечения в этой модели высок и основная финансовая составляющая социальной политики обеспечивается за счет сбора налогов.

Помимо приведенных моделей социальной политики в различных научных трудах встречаются и несколько другие классификации. Например, градация моделей социальной политики на патерналистскую, адресную и переходную модели. Остановимся на рассмотрении каждой из них.

В качестве самостоятельной выделяется модель патернализма. Само понятие патернализм произошло от латинского слова *paternus* – «отцовский». В современной трактовке патернализм понимается как доктрина и деятельность государства с позиций «отеческой заботы» его по отношению к слоям и группам населения, менее защищенным в социальном и экономическом отношениях.

Экономическим обоснованием данной модели выступает ограниченное распространение рыночных отношений в социальной сфере, так как в данной сфере экономической деятельности рыночные структуры не могут получить высокую норму прибыли на вложенный капитал. Поэтому в соответствии с данной моделью государство обязано заботиться о гражданах, обеспечивать удовлетворение их социальных потребностей за счет государственных бюджетных ресурсов, прини-

мать на себя существенную долю расходов по развитию социальной сферы.

Отличительными чертами данной модели являются:

- зависимость населения от государства в получении социальных услуг, так как своих средств для удовлетворения данного рода потребностей недостаточно;
- государство обязано заботиться о гражданах;
- модель допускает неравенство власти (например, центр является патерном, остальные, даже региональные власти – подчиненными).

Финансовой основой данной модели служит перераспределение аккумулируемых у центральных органов власти средств.

В целом патерналистская модель социального развития показала свою низкую эффективность в регулировании социальных процессов современного общества. Данная модель реализовывалась в Советском Союзе и в процессе регулирования социальных процессов она показала множество недостатков, среди которых следует выделить следующие:

- несоответствие финансовых возможностей государства объему законодательно определенных социальных гарантий;
- недостаточная межведомственная координация органов, участвующих в формировании и реализации социальной политики;
- перекрестная реализация социальных программ, вызывающая дублирование социальной помощи и т.д.

Интерес представляет и так называемая адресная модель, которая рассматривает социальную сферу как неотъемлемую часть экономической и, в частности, финансовой стратегии государства. Адресный подход позволяет перераспределять ресурсы государства в пользу наиболее нуждающихся, низкодходных слоев населения, увеличивать размер социальных пособий, уменьшая бремя неэффективных социальных расходов. Основными характеристиками данной модели являются:

- население классифицируется на социальные страты, исходя из уровня их доходов;
- социальная политика государства является дифференцированной по отношению к выделенным социальным стратам;
- значительный объем полномочий по реализации социальной политики государства передается на региональный и местный уровни власти;
- социальные обязательства четко распределены между уровнями бюджетной системы.

Переходная модель обладает характеристиками как патерналистской, так и адресной моделей. Однако основным отличием данной модели является включение в нее ряд последовательных преобразований социальной сферы, позволяющих перейти от патерналистской модели к адресной эволюционно, а не революционно.

Эволюционное развитие моделей социальной политики началось еще в Средневековье, когда отдельные виды социальных услуг, существующих на сегодняшний день (лечение, обучение, помощь неимущим) осуществлялись не только в рамках семей и родственных общин, но и выделялись как самостоятельные виды деятельности, на которых были задействованы отдельные люди или учреждения. Значительную роль в тот период в поэтапном развитии всех социальных сфер играли государство и церковь.

С усилением экономических связей и усложнением социальной структуры общества, развитием знания происходило технологическое и институциональное развитие здравоохранения, образования и т.д.

Первые зачатки социального страхования в Европе начали появляться еще в средние века, когда гильдии ремесленников создавали общества взаимопомощи.

С позднего средневековья государство начинает регулировать предоставление помощи неимущим. Первопроходцем здесь можно считать Великобританию, так как именно здесь был в 1388 г. принят первый закон о бедных, а спустя более двух столетий – создана система помощи неимущим. Ответственность за такую помощь была возложена на церковные приходы, которые должны были содержать богадельни для инвалидов и престарелых и работные дома для трудоспособных лиц, не имеющих работы и достаточных средств для жизни. Формирование помощи неимущим лицам, способным к труду, без унижения их человеческого достоинства милостыней, а путем предоставления им работы [14].

Еще большее развитие основные направления социальной политики получили в период промышленной революции, поскольку в это время появился новый слой общества – рабочие фабрик и заводов, которые всецело зависели от получаемой заработной платы и в случае потери трудоспособности оказывались неимущими, без поддержки и средств к существованию. В этот период сами работники создают общества и фонды взаимной солидарности, представляющие собой вид коллективного страхования от всевозможных рисков потери или уменьшения доходов. Такое страхование осуществляли некоммерческие организации, которые, с течением времени помимо выплат социального характера, расширили спектр деятельности, в том числе создавая собственные медицинские организации.

Индустриализация и развитие социальной мобильности населения вызвали необходимость создания новых систем помощи бедным и большего участия государства в регулировании социального обеспечения и социального страхования. В 1834 г. в Великобритании впервые вводятся государственные пособия лицам с низкими доходами. В конце XIX в. в ряде стран принимаются законы, обязывающие работодателей возмещать ущерб рабочим вследствие несчастных случаев на производстве. Это стимулировало спрос работодателей на услуги страховых компаний по страхованию соответствующих рисков. В конце XIX – начале XX вв. начинают формироваться системы обязательного социального страхования, регулируемого государством. Первая такая система была создана в Германии в 1880-е гг. по инициативе О.Бисмарка. В 1883 г. был принят закон о страховании по случаю болезни, в 1884 г. – закон о страховании от несчастных случаев, в 1889 г. – закон о страховании по инвалидности и старости. Законы устанавливали обязательность страхования рабочих ряда отраслей от соответствующих рисков и возлагали обязанности по уплате страховых взносов на рабочих и их работодателей. Идея взаимной помощи работающих, зарабатывающих право на получение пособий в будущем, оказалась совместимой с доминирующими ценностями бережливости и трудовой этикой капиталистических обществ. Идея апеллировала также и к патерналистским и социалистическим системам ценностей. Кроме этих социально-культурных факторов, участие государства в развитии социального страхования и социального обеспечения была вызвана боязнью социальных волнений [14].

Из проведенного нами исторического экскурса видно, что использование государственных ресурсов в реше-

нии вопросов социальной политики и социальной защиты стало наиболее значимым только в XIX в., а до этого времени финансировалось в основном частными средствами меценатов и благотворителей (и наша страна здесь не исключение).

Законодательное развитие системы сбора налогов (в том числе введение подоходного налога), таможенных и иных обязательных платежей позволило осуществить поэтапное включение государственных финансов в социальную сферу жизнедеятельности.

Серьезные события XX в. (войны, экономические кризисы) негативно отразились на человечестве, вследствие чего появилось большое количество обездоленных, неимущих и инвалидов. Все это способствовало дальнейшему развитию социальной политики развитых стран и увеличению доли государственных расходов на социальные нужды.

В процессе реформирования системы управления государственными финансами в развитых странах с конца прошлого века прослеживаются следующие тенденции: государство отказывалось от участия в отдельных отраслях народного хозяйства, вместе с тем увеличивая долю свои расходов именно на социальные нужды, т.е. происходило перераспределение финансовых ресурсов в те области, которым сложно «самофинансироваться» и полностью обеспечивать себя средствами, как это, например, происходит с объектами культуры, искусства, спорта, в научно-исследовательской деятельности.

Если говорить о странах Европейского союза (ЕС), то за последнее время произошло значительное увеличение финансирования в решении социальных вопросов, система социальной помощи и защиты работает по отлаженной схеме, в том числе путем предоставления минимального социального пособия для обеспечения прожиточного минимума наименее защищенных слоев населения. Конечно же, виды социальной помощи и финансирование предоставления тех или иных социальных услуг различны в европейских странах. Это зависит, от многих факторов (в том числе, демографических, политических, экономических), а также, как уже отмечалось выше, от модели социальной политики, принятой в качестве основной в конкретном государстве. Однако есть и схожие черты. Так, например, около половины всех государственных расходов на социальные нужды в большинстве европейских стран приходится на пенсионное обеспечение, вторая по важности и объемам финансирования социальная сфера – здравоохранение.

В.В. Антропов, рассматривая систему финансирования социальной защиты в странах ЕС за последние два десятилетия, отмечает две основные тенденции [4].

- Во-первых, в большинстве государств происходило постепенное увеличение доли бюджетного финансирования. Наиболее сильно это проявилось в четырех европейских странах – Греции, Испании, Италии и Португалии. Доля страховых взносов в социальных бюджетах этих государств снизилась более чем на 10%.
- Вторая тенденция связана с перераспределением долей участия в страховом финансировании между работодателями и работниками, причиной которому послужило увеличение доли трудящихся и уменьшением взносов работодателей в страховых отчислениях. Уменьшению части взносного финансирования в большинстве стран противостояла тенденция увеличения государственного финансирования социальных программ. Особенно отчетливо это было выражено в Греции, где государственное участие социальных услуг поднялось с 4,7% в 1980 г. до 29,2% в 1998 г.

В 1950-1970-х гг. в промышленно развитых странах нашли широкое применение государственные программы полной занятости, высокого уровня социального обеспечения, расширения и повышения качества систем образования, здравоохранения, жилищного строительства и создания развитой социальной инфраструктуры. В большинстве развитых стран регулирующая роль государства сегодня является более широкой и сложной, чем когда-либо ранее. Государство играет главную роль в предоставлении социальных услуг (здравоохранении, образовании, социальном обеспечении), а также в таких областях, как защита окружающей среды и макроэкономическое регулирование: вопросы занятости, стабильности цен и равновесие платежного баланса.

Если говорить о развитии социальной политики в России, то первое оказание бесплатной медицинской помощи было организовано в начале XIX в. на предприятиях горнодобывающей промышленности. До этого времени отдельные виды социальной помощи оказывались за счет частных средств, через благотворительность. В середине этого же века в отдельных городах страны вводится местный больничный сбор, за счет которого оказывалась бесплатная медицинская помощь нуждающимся. В 1866 г. владельцы крупных предприятий обязали предоставлять бесплатную медицинскую помощь своим сотрудникам.

В 1903 году в России был принят закон, по которому стали выплачивать компенсации рабочим, пострадавшим в результате несчастных случаев, а уже в 1912 году было введено обязательное страхование рабочих фабрик и заводов (в соответствии с которым страховались такие страховые риски, как болезнь, несчастные случаи, роды и смерть).

После событий 1917 г. в стране были провозглашены совершенно иные ориентиры развития, стали формироваться первые институты социальной сферы. Уже в 1918 г. было объявлено о праве граждан на бесплатную медицинскую помощь, финансируемую за счет бюджетных средств, развивается система медицинского страхования, в течение 1920-х гг. практически во все отрасли народного хозяйства входит система пенсионного обеспечения.

К концу 1930-х гг. сформировались государственные системы здравоохранения, пенсионного обеспечения, образования, оказания социальной помощи.

По оценкам соответствующих исследований, проводившихся под эгидой ООН, СССР устойчиво занимал 20-е – 25-е место в мире, в том числе по развитию образования входил в первую пятерку, а здравоохранения – в первую десятку стран [10].

В соответствии с Конституцией РФ современная РФ – «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты» [1].

В социальной политике РФ, проводимой в настоящее время, теоретически выделяются приоритетные задачи – социальные обязательства, исполнению которых необходимо уделять особое внимание. Одним из основных

ориентиров при выборе и определении приоритетов может служить Послание Президента РФ Федеральному Собранию, которое направляется ежегодно. Приоритеты в области развития социальных обязательств за последние несколько лет менялись, причем зачастую это зависело не столько от смены курса социальной политики государства, сколько в целом от стратегии экономического развития.

Следует отметить, что социальная политика играет важную роль в предоставлении социально значимых благ большинству населения и сохраняет многие положения, характерные для советского строя. По сути, новое государство, формирующее рыночные условия хозяйствования, реализует основные социальные обязательства бывшего СССР, руководствуясь принципом преемственности. Но постепенно происходит удаление от идеи социальной защиты и социальной справедливости, которые обеспечивали всем членам общества возможности и условия «для реализации своего индивидуального благосостояния в рамках установленных правовых и моральных границ, посредством государственной корректировки первоначального распределения доходов и имущества» [7]. В настоящее время под влиянием либеральных экономистов все большую политическую и финансовую опору получает точка зрения, согласно которой помощь в решении социальных проблем должна предоставляться только социально уязвимым слоям населения, остальные должны самостоятельно решать свои проблемы. Не вдаваясь в серьезную дискуссию по подобной постановке решения проблемы, отметим, что развитие рыночной экономики в РФ должно осуществляться с учетом интеграции усилий субъектов рынка в интересах всего общества и каждого его гражданина. Надо с одной стороны повышать уровень социальных гарантий государства и социальную защищенность населения, предоставляя социально-значимые услуги (социальные обязательства) через бюджетное финансирование, с другой – развивая рыночные отношения, создавать условия для повышения уровня доходов населения, достаточных для оплаты этих услуг.

В современной экономической ситуации РФ, как было подчеркнуто в одном из Посланий Президента РФ «политика всеобщего государственного патернализма сегодня экономически невозможна и политически нецелесообразна... У нас нет другого выхода, кроме как сокращать избыточные социальные обязательства и строго исполнять те, которые мы сохраним. Социальную политику будем проводить на принципах общедоступности и приемлемого качества базовых социальных благ. А помощь предоставлять прежде всего тем, чьи доходы существенно ниже прожиточного минимума».

Следует отметить, что ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию (далее Послание) является одним из основополагающих ориентиров развития страны на ближайшую перспективу. В зависимости от достигнутых результатов, экономической ситуации и выставленных приоритетов в нем конкретизируются задачи, в том числе и в сфере социальной политики, и проводимых в стране социальных реформ.

Так, в Послании на 2009 г. первоочередными задачами социальной политики Президент РФ назвал обеспечение закрепленных в Конституции РФ социальных гарантий: выплата зарплат, пособий, пенсий, сбережений, что вполне объяснимо, поскольку последствия

мирового финансового кризиса уже стали затрагивать основные отрасли народного хозяйства страны. Также на тот период основными задачами социальной политики были определены:

- разработка базовых параметров модернизации школы;
- разработка государственной программы по реализации приоритетов здорового образа жизни в стенах школ;
- повышение уровня пенсий, развитие программы государственного финансирования добровольных пенсионных накоплений граждан.

В своем Послании на 2010 г. Президент РФ обозначил следующие приоритеты проведения социальной политики [12]:

- дальнейшая индексация пенсий;
- повышение пособий по безработице и проведение поддержки населения в области трудоустройства;
- обеспечение жильем ветеранов (из бюджета на эти цели было выделено 46 млрд. руб.);
- обеспечение граждан доступными и качественными медицинскими препаратами, стимулирование производства лекарств и оборудования через систему государственных закупок;
- создание мотиваций и условий для ведения здорового образа жизни;
- разработка и внедрение новых требований к качеству школьного образования;
- развитие культурной инфраструктуры, в первую очередь на периферии, создание единого культурного пространства страны;
- поддержка негосударственных благотворительных организаций, помогающих в решении сложных социальных вопросов.

Наконец, в последнем своем обращении к Федеральному Собранию Д.А. Медведев затронул такие важные вопросы социальной политики, как улучшение демографии, помощь многодетным семьям, развитие дошкольного и школьного образования. Это Послание содержит следующие основные положения [12].

1. В сфере здравоохранения Президентом РФ озвучена новая стратегия развития российской фармацевтики, которая позволит повысить доступность лекарственных препаратов для населения (доля отечественных препаратов на рынке должна вырасти с 20% до 50%, а инновационных препаратов – до 60%).
2. В области образования поставлены следующие задачи:
  - в течение 2011 г. для каждой школы создать «проект школы будущего», т.е. видение того, как может развиваться школа. При этом участие в создании проекта должны принимать не только учителя, но и региональные власти совместно с представителями бизнеса;
  - завершить создание общенациональной системы поиска и поддержки талантливых детей и разработать норматив подушевого финансирования на педагогическое сопровождение одаренных детей;
  - сделать нормой и предусмотреть в новых стандартах использование в обучении самых новых информационных программ и высокотехнологичных продуктов;
3. В проведении демографической политики определена необходимость в эффективной государственной политике в области детства, что конкретизируется решением следующих задач:
  - повысить доступность и качество медицинской, а также социальной помощи матерям и детям, развивать программу родового сертификата и систему восстановительного лечения для детей до трех лет жизни, новорожденных с низкой массой тела, увеличить государственную поддержку лечения бесплодия;
  - провести технологическую модернизацию детских поликлиник и больниц, повысить квалификацию их сотрудников. При этом сумма, выделяемая на эти средства из бюджета, может составить 100 млрд. руб. за два года;

- усилить поддержку молодых и многодетных семей, в первую очередь решением жилищного вопроса, в том числе с помощью использования материнского капитала, не дожидаясь трехлетнего срока после его получения (сделать «эту норму постоянно действующей»);
- проработать порядок предоставления бесплатных земельных участков под строительство жилого дома или дачи при рождении третьего и последующего ребенка;
- региональным властям обсудить возможность создания регионального «материнского капитала» при рождении третьего и последующих детей;
- для семей с тремя и более несовершеннолетними детьми ввести дополнительные налоговые преференции, кроме того, ввести налоговые льготы лицам, оказывающим благотворительную помощь в поддержку детей;
- реализовать программы строительства новых и реконструкции старых детских садов, установить налоговые льготы по налогу на имущество и рассмотреть возможность снижения ставок арендной платы для негосударственных детских учреждений.

Еще одним важным документом для реализации социальной политики в нашей стране, принятом на долгосрочную перспективу, является Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. (далее – Концепция) [6].

Концепция была утверждена в конце 2008 г., и в ней определялись способы обеспечения «устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе».

К основным мероприятиям в области социальной политики в соответствии с вышеуказанной Концепцией можно отнести следующие.

1. Проведение демографической политики и политики народосбережения. Приоритетными направлениями здесь являются снижение смертности населения; сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение роли профилактики заболеваний и формирование здорового образа жизни; повышение уровня рождаемости.
2. Развитие здравоохранения. К задачам этого блока относятся:
  - обеспечение государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи в полном объеме;
  - модернизация системы обязательного медицинского страхования и развитие системы добровольного медицинского страхования;
  - повышение эффективности системы организации медицинской помощи;
  - улучшение лекарственного обеспечения граждан;
  - информатизация системы здравоохранения;
  - развитие медицинской науки и инноваций в сфере здравоохранения, повышение квалификации медицинских работников и создание системы повышения мотивации к качественному труду;
  - совершенствование системы охраны здоровья населения.
3. Развитие физической культуры и спорта предполагает:
  - развитие инфраструктуры для занятий массовым спортом в образовательных учреждениях и по месту жительства, расширение количества спортивных сооружений;
  - развитие системы дополнительного образования в сфере физической культуры и спорта, создание детских спортивных школ, а также секций и спортивных клубов для детей и взрослых.
4. Развитие образования. Концепцией определены приоритетные направления развития системы образования в нашей стране, в том числе:
  - обеспечение инновационного характера базового образования;

- модернизация институтов системы образования как инструментов социального развития;
  - создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров;
  - формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях путем создания прозрачной, открытой системы информирования граждан об образовательных услугах; условий для привлечения иностранных студентов в российские образовательные учреждения; механизмов участия потребителей и общественных институтов в осуществлении контроля и проведении оценки качества образования.
5. Развитие культуры и средств массовой информации. К основным социальным задачам этого блока относятся:
- обеспечение максимальной доступности для граждан России культурных благ и образования в сфере культуры и искусства, в том числе выравнивание возможностей участия граждан в культурной жизни общества независимо от уровня доходов, социального статуса и места проживания;
  - обеспечение доступности культурных благ и услуг для граждан с ограниченными возможностями; совершенствование системы поддержки детского и юношеского творчества.
6. Развитие пенсионной системы согласно Концепции должно проводится решением следующих задач:
- переход от налогового к страховому принципу формирования доходов пенсионной системы путем упразднения единого социального налога и введения страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;
  - перевод базовой части трудовой пенсии в систему обязательного пенсионного страхования, финансируемую за счет средств страховых взносов;
  - установление размера тарифа страхового взноса на уровне 26% и льгот для отдельных плательщиков взносов.
7. Развитие социальных институтов и социальная политика. Приоритетным направлениям здесь стали:
- улучшение социального климата в обществе, снижение бедности и уменьшение дифференциации населения по уровню доходов;
  - повышение эффективности государственной поддержки семьи;
  - реабилитация и социальная интеграция инвалидов;
  - социальное обслуживание граждан старших возрастов и инвалидов;
  - развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг;
  - формирование эффективной системы социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, и системы профилактики правонарушений.

Анализ документов за последние несколько лет позволяет нам сделать следующие выводы.

1. В последнее время большое внимание уделяется вопросам охраны семьи и детства.
2. Государством проводится индексация обязательных выплат, закрепленных в Конституции РФ, в первую очередь пенсий и пособий.
3. Взят курс на модернизацию дошкольного и школьного образования, как непосредственно касающегося вопросов обучения, предоставления качественных образовательных услуг, так и вопросов строительства и реконструкции зданий школ и детских садов.
4. Много внимания уделяется вопросам поддержки молодых и многодетных семей, а также благотворительных организаций, решающих важные социальные проблемы общества.
5. Становление отечественных производителей в области изготовления лекарственных средств и медицинского оборудования должно сопровождаться поддержкой госу-

- дарства, в том числе дополнительным финансированием и обеспечением льготных условий деятельности.
6. В области здравоохранения важным является не только оказание доступной и качественной медицинской помощи, но и финансирование мероприятий, оказывающих превентивные меры в обеспечении здоровья нации (развитие спорта, пропаганда здорового образа жизни).

Вместе с тем, хотелось бы отметить, что, несмотря на попытки государства реализовывать те или иные социальные программы, остается множество нерешенных социальных проблем. По основным демографическим показателям, уровню жизни населения, объемам финансирования социальной сферы РФ остается далеко позади от развитых стран мира. С 1999 г. наблюдаются устойчивые темы экономического роста, что позволяет выделять значительно больше ресурсов на развитие социальных направлений, однако, множество структурных и системных вопросов в этой области не решено до сих пор. Так, сложившаяся демографическая ситуация, характеризующаяся низким уровнем рождаемости, высоким уровнем смертности, особенно мужчин трудоспособного возраста, в несколько раз превышающих аналогичные показатели в европейских странах, является одной из самых серьезных проблем в развитии человека в начале XXI в., когда «при отсутствии войны, голода и эпидемий наблюдается такой масштаб человеческих потерь» [5].

Социальная напряженность в нашей стране, связана в том числе и с историческими событиями, в которые Россия была вовлечена в XX в. Так, Е. Гонтмахер и Т. Малева отмечают, что «...в дореволюционной России государство практически не занималось социальными проблемами, оставляя их решение на усмотрение частных и местных благотворителей. Но за годы советской власти ситуация в данной области кардинально изменилась, и до сих пор в общественном мнении доминирует представление о том, что именно государство должно нести основную ответственность за судьбы социально уязвимых граждан. В 1990-е годы оно резко ослабило свои усилия в сфере социальной защиты и фактически оставило без поддержки миллионы беспомощных людей, что лишь обострило в обществе чувство свершающейся несправедливости. Это тем более относится к настоящему времени, когда в бюджетной системе наблюдается изобилие средств, успешно стерилизуемых государственными финансовыми институтами» [4].

Сравнение проводимой социальной политики в разных странах с позиций реализации социальных обязательств показывает, что каждая страна расставляет свои собственные приоритеты в решении этих вопросов. Так, европейские модели социальной политики достаточно дорогостоящи, что, безусловно, отражается на макроэкономических показателях, увеличивая расходную часть государственного бюджета. Но, несмотря на стремление большинства стран реформировать собственные системы социальной защиты в последние годы и сократить отдельные статьи расходов, приоритеты выбранной социальной стратегии, как представляется многим исследователям, и дальше будут доминировать в проводимой социальной политике развитых странах.

*Ишина Ирина Валериевна*



**Литература**

1. Конституция РФ [Текст] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. – 1993. – №237.
2. Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы [Текст] / В.В. Антропов. – М. : Экономика, 2006.
3. Аронов А.В. Социальные обязательства государства и механизм их ресурсного обеспечения налоговой системой [Текст] / А.В. Аронов. – М. : РАГС, 2003.
4. Гонтмахер Е. Социальные проблемы России и альтернативные пути их решения [Текст] / Е. Гонтмахер, Т. Малеева // Вопросы экономики. – 2008. – №2.
5. Доклад о развитии человека 2005. Международное сотрудничество на перепутье. Помощь, торговля и безопасность в мире неравенства / Программа развития ООН (ПРООН). – М. : Весь мир, 2005.
6. КонсультантПлюс [Электронный ресурс] : справ.-правовая система. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
7. Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь [Текст] / Хайнц Ламперт. – М., 1994.
8. Лебедева Л.Ф. США: Государство и социальное обеспечение: механизмы регулирования [Текст] / Л.Ф. Лебедева. М. : Наука, 2000.
9. Президент РФ [Электронный ресурс] : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.президент.рф>.
10. Приоритетные национальные проекты и развитие российской экономики [Текст] / под ред. И.Ю. Юргенса. – М. : Научная книга, 2007.
11. Ракитский Б.В. Социальная рыночная экономика и социальная политика [Текст] / Б.В. Ракитский // Государственное регулирование рыночной экономики. – М., 2000.
12. Резников Л. Еще несколько мыслей о «Новом старом» реформационном курсе [Текст] / Л. Резников // Российский экономический журнал. – 2001. – №7. – С. 3-11.
13. Роик В.Д. Социальный бюджет России и основы социального бюджетирования [Текст] : учеб. пособие / В.Д. Роик. – М. : АТИСО, 2008.
14. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы [Текст] : учеб. пособие / С.В. Шишкин. – М. : ГУ ВШЭ, 2003.
15. Esping-Andersen G. The three worlds welfare capitalism. Cambridge, 1990.

**Ключевые слова**

Социальная политика; финансирование социальных обязательств; модели социальной политики; солидарная ответственность; финансовая защита.

**РЕЦЕНЗИЯ**

Статья посвящена актуальным вопросам финансового обеспечения социальной политики проводимой в Российской Федерации. Автором подробно изучен и проанализирован материал, касающийся формирования различных моделей социальной политики. Предложена убедительная аргументация необходимости усиления роли государства в решении вопросов социальной защиты населения. Обоснована ведущая роль бюджета в финансировании социальных обязательств. Сформулированные автором выводы и предложения вносят существенный вклад в теорию и практику развития социального государства. Статья рекомендуется к печати.

*Молчанов И.Н., д.э.н., доцент, профессор кафедры экономики социальной сферы Экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова*

## 10.7. MODELS OF FINANCIAL PROVISION OF SOCIAL POLICY AND THEIR ROLE IN THE COURSE OF ADJUSTMENT OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE STATE

I.V. Ishina, Professor, Manager of Chairs  
«Finance and Credit»

*VGNA the Ministry of Finance of Russia*

In the clause questions of forming of social policy of the state are researched. Financial aspects of realisation of social functions of the state are analyzed. The estimation of foreign experience of forming of models of social policy is conducted and recommendations about its use in the Russian practice are made.

**Literature**

1. A.V. Aronov. Social of the obligation of the state and the mechanism of their resource provision by the taxation system. M: РАГС. 2003. p. 14
2. B. Rakitsky. Century Social market economy and social policy//State regulation of market economy. M, 2000. p. 573-586.
3. Reznikov L. Eshche neskolko of thoughts about «New old» реформационном a rate//the Russian economic magazine. 2001. №7. p. 3-11.
4. V.V. Antropov. Sotsialnaja zashchita in the countries of European Union. History, the organisation, financing, problems. – M: Joint-Stock Company Publishing house «Economy», 2006. – p. 11, 47-49.
5. V.D. Roik. The social budget of Russia and a basis of social budgeting: D.Roik's educational benefit/century. – M: the Publishing house «АТИСО», 2008. p. 218, 232.
6. L.F. Lebedeva. The USA: the State and a social assistance: mechanisms of adjustment. M: «Science», 2000 – p. 7-10-11.
7. Esping-Andersen G. The Three Worlds Welfare Capitalism. – Cambridge, 1990. – P. 37
8. S.V. Shishkin. Economy of social sphere: the education guidance. – TH.: GU VHE, 2003. – p. 17.
9. Priority national projects and development of the Russian economy / under the editorship of I.J.Jurgensa. – M: the Scientific book, 2007 – p. 16.
10. The constitution of the Russian Federation of item 8./the Russian newspaper, №237, 1993.
11. Lampert Hajnts. Social market economy. The German way. M, 1994. p. 67-69.
12. <http://www.prezident.ru>
13. <http://www.consultant.ru>
14. The report on development of the person 2005. International cooperation at the crossroads. The help, trade and safety in the world of an inequality. The development program of United Nations (PROON). – M: Publishing house «Whole world», 2005 – p. 27.
15. E. Gontmaher, T. Maleva. Social problems of Russia and alternative ways of their decision. Questions of economy №2, 2008, p. 63.

**Keywords**

Social policy; financing of social obligations; models of social policy; a joint liability; financial protection.