

А.Е. МАРТЫШКИНА, О.Г. АРКАДЬЕВА

**ТЕНДЕНЦИИ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ
В РОССИИ**

Ключевые слова: государственный бюджет, социальная сфера, модернизация, бюджетирование, эффективность.

В данной статье предложены положения, направленные на усовершенствование существующей системы распределения государственных социальных расходов. Особый упор сделан на вопросе использования принципов экономической эффективности в ситуации повышенной необходимости расходования государственного бюджета на нужды социальной сферы.

Цель настоящего исследования заключалась в определении тех направлений в области социальной финансовой поддержки со стороны государства, где в настоящее время наиболее оправдано и необходимо внесение коррективов в связи с макроэкономической обстановкой. Гипотеза исследования заключается в том, что сложившаяся модель финансирования социальной сферы имеет ряд недостатков, снижающих эффективность финансирования социальной сферы. В результате исследования авторы обозначили данные недостатки, раскрыли предпосылки их возникновения и сформулировали направления воздействия для снижения степени негативного влияния наиболее значимых факторов. Названа альтернативная модель поддержки граждан, реализация которой возможна благодаря положительной динамике отраслей социальной сферы.

В статье рассмотрен один из важнейших механизмов финансирования отраслей социальной сферы – реализация государственных программ. Уточнен современный механизм социального программирования, а также специфика его формирования; проанализированы наиболее важные региональные социальные программы, подчеркнуты недостатки их реализации в регионах, а также пробелы в нормативно-правовой базе.

Предложена возможная увязка финансирования социальной сферы и программ импортозамещения в целях повышения эффективности направления бюджетных средств на здравоохранение.

Система обеспечения социальной поддержки населения со стороны государства, которая осуществляется из государственной казны, имеет ряд несовершенств, что обуславливает актуальность изучения данного направления. К наиболее существенным недостаткам авторами отнесены отсутствие взаимоувязки направлений и инструментов поддержки социальной сферы со смежными направлениями развития экономики и общества, проблемы осуществления пенсионной реформы, недостаточная проработка соответствующих программных инструментов и низкий уровень финансового обеспечения региональных обязательств финансирования социальной сферы.

Цель настоящего исследования заключалась в определении тех направлений в области социальной финансовой поддержки со стороны государства, где в настоящее время наиболее оправдано и необходимо внесение коррективов в связи с макроэкономической обстановкой. Гипотеза исследования заключается в том, что сложившаяся модель финансирования социальной сфе-

ры имеет ряд недостатков, снижающих эффективность финансирования социальной сферы. В результате исследования авторы обозначили данные недостатки, раскрыли предпосылки их возникновения и сформулировали направления воздействия для снижения степени негативного влияния наиболее значимых факторов.

Для доказательства выдвинутой гипотезы был проведен анализ практического применения программных инструментов финансирования социальной сферы в России, изучена общая структура расходов федерального бюджета, особое внимание уделено социальной политике и реализующимся программам. Проведен нормативный анализ методических рекомендаций, позволивший выявить имеющиеся пробелы. Предложена наиболее благоприятная для современных условий модель поддержки граждан за счет положительной динамики отраслей социальной сферы.

Научная новизна заключается в том, что предлагаются способы повышения эффективности расходования средств федерального бюджета Российской Федерации, что напрямую повлияет на улучшение качества жизни населения.

Практическая значимость работы состоит в усовершенствовании механизма социального финансирования, позволяющего наиболее эффективно реализовывать имеющиеся ресурсы страны. Полученные сведения могут быть использованы при определении приоритетных направлений бюджетной политики Российской Федерации, а также специфики их дальнейшей реализации.

Анализ структуры федерального бюджета Российской Федерации приводит к выводу о социальной ориентации приоритетов государственной деятельности (рисунок). По данным исследований, современная государственная система видит своей задачей обеспечение гражданам такого уровня жизни, который позволил бы им быть здоровыми, достаточно образованными и социально активными, а воплощаются в жизнь эти идеи благодаря выделению необходимого количества средств [2. С. 23].



Структура расходов государственного бюджета РФ в 2019 г.

Одновременно при сравнении социальной защищенности граждан Российской Федерации с социальной защищенностью граждан скандинавских и западноевропейских стран выявлено, что у первых – довольно низкий уровень защищенности [5]. Заработная плата выступает ключевым источником дохода для значительной доли граждан трудоспособного возраста, а те граждане, которые являются частично или полностью нетрудоспособными, являются наиболее уязвимыми.

У существующих форм финансовой поддержки в виде субсидий и субвенций существуют определенные недостатки:

- получатели фиксированных выплат не мотивированы на развитие и экономическую активность в доступных объемах, что снижает качество человеческого капитала и оказывает негативное влияние на темпы развития национальной экономики;

- бюрократические и организационные препятствия в получении фактической поддержки всех лиц, нуждающихся в помощи государства (молодых людей без рабочих мест, лиц с инвалидностью и др.). Гражданам из вышеназванной категории довольно сложно обеспечивать себе нормальный уровень жизни, который будет находиться на одной ступени с другими членами общества.

Описанные недостатки и возникающие в этой связи проблемы мотивируют исследователей на изучение вариантов их новых решений. По мнению авторов, стоит рассмотреть инклюзивную модель решения проблем в социальной сфере. Она широко используется в зарубежных странах (прежде всего в США и Европейском Союзе) и отмечается в научной среде как обладающая более высокой эффективностью в сравнении с традиционными формами [4. С. 402]. Ее суть заключается в социальной поддержке граждан косвенного направления, которая осуществляется путем развития связанных отраслей социальной сферы. Изменение финансирования в сторону сокращения традиционных пособий компенсируется предоставлением медицинских, образовательных услуг, оказанием помощи в организации самостоятельного проживания с социальным сопровождением. Наиболее значимые сокращения производятся по программам лиц с доходом ниже черты бедности для стимулирования их к собственной экономической активности.

Увеличение выделения ресурсов по отдельным направлениям внутри социальной сферы возможно благодаря перераспределению средств государственного бюджета. На данный момент существует большое количество государственных программ, направленных на социальную поддержку, но не реализовавших свой потенциал в полной мере. При этом основное по объемам финансирования направление развития пенсионной системы вплоть до 2019 г. не задействовало программные инструменты, хотя соответствующая программа разрабатывается и пересматривается еще с 2012 г. Комплекс программ должен способствовать:

- формированию обстановки, благоприятствующей реализации трудового потенциала в системе экономических отношений и сопровождающейся поддержанием уровня жизни граждан, который уже достигнут;

- улучшению показателей ВВП, испытавших влияние пандемии COVID-19;

– увеличению численности работников, занятых в приоритетных направлениях развития;

– нормализации уровня занятости путем реализации мер по профессиональной переподготовке, дополнительному образованию, поощрению предпринимательских инициатив.

В табл. 1 представлены расходы федерального бюджета за 2017–2020 гг., направленные на улучшение ситуации в отраслях социальной сферы. В настоящее время социальная поддержка государства, имеющая точки пересечения с программами импортозамещения, выражается в помощи гражданам, которые покупают такие товары, как:

– продукты, пользующиеся популярностью у населения и отличающиеся максимальной эластичностью спроса по своей стоимости (импортные товары из Юго-Восточной Азии; отечественное производство, которое по качеству и цене значительно отличается, находится на более слабых позициях, нежели вышеназванные товары);

– товары, относящиеся к категории специализированных (например, медикаменты). Важным шагом в этой сфере стало принятие поправок к Федеральному закону «Об обращении лекарственных средств» от 12.04.2010 № 61-ФЗ, позволивших снабжать население препаратами, применяемыми при эпилептическом статусе и паллиативной помощи;

– импортные товары потребительского назначения, аналоги которых производятся в России [3. С. 188].

При анализе реализации бюджетных ресурсов в рамках социальной поддержки в условиях пандемии COVID-19 установлено, что одним из наиболее значимых и эффективных направлений средств выступает субсидирование медицины и программ импортозамещения. Благодаря этим мерам национальная экономика занимает более прочные позиции. Кроме того, происходит ослабление зависимости от поставок медицинского оборудования, средств индивидуальной защиты, лекарственных средств.

Таблица 1

Расходы бюджета РФ в социально значимых отраслях за 2017–2020 гг.

Показатель	2017	2018	2019	2020
Государственные программы развития социальной сферы, всего, млн руб.	2486,3	2501,7	2423,9	2494,0
% к величине расходов федерального бюджета	15,0	15,4	15,0	14,7
% к ВВП	2,7	2,6	2,4	2,3
В том числе здравоохранения, млн руб.	363,9	289,0	260,0	257,9
<i>Справочно: развитие здравоохранения с учетом средств ОМС, млн руб.</i>	1998,9	2244,7	2289,3	2363,3
Непрограммные направления, млн руб.				
Развитие пенсионной системы, млн руб.	3490,1	3231,5	3325,4	3446,3
Всего с учетом непрограммного финансирования, млн руб.	5976,4	57733,2	5749,3	5940,3

Примечание. Табл. 1 составлена авторами на основе данных, представленных в [1].

Для реализации повышения эффективности расходования бюджетных средств необходимо создавать благоприятные условия для национальных производителей, тем самым стимулируя их деятельность.

В социальной сфере повышенное внимание уделяется медицине. Выявлено следующее: в 2018 г. государству удалось направить на эти нужды 260 млрд руб., а с учетом средств ОМС – 2289,3, млрд руб., при этом объем платных медицинских услуг в 2018 г. составил 677,6 млрд руб. Благодаря приведенным данным можно сделать вывод, что сфера здравоохранения в значительной степени коммерциализирована, но бюджетные средства остаются основным источником ее финансирования. Чтобы сделать расходование бюджетных средств в этой сфере более эффективным, необходимо принять ряд принципиальных решений:

- стимулировать развитие платных медицинских услуг, которые в обязательном порядке должны оказываться в условиях высокого уровня конкуренции и сохранения платежеспособного спроса;

- поддерживать такие направления медицины, коммерциализация услуг которых является либо неэффективной (например, профилактика заболеваний), либо неприемлемой с точки зрения этических и социальных позиций (например, реабилитация тяжелобольных инвалидов, инвалидов детства);

- трансформировать коммерческие медицинские услуги в доступное направление для незащищенных слоев граждан посредством государственной поддержки и создания комфортных инфраструктурных, финансовых и иных условий.

Государственные программы выступают основным инструментом, способствующим развитию ряда социальных отраслей. Систему социального программирования можно представить в качестве набора приемов, принципов, инструментов и организационных форм отношений, которые воздействуют на социальную сферу как единый механизм, обеспечивающий безопасность, достижение баланса и целей в рамках сферы (в том числе с привлечением негосударственных организаций). Немаловажно, что рыночные и нерыночные компоненты системы должны объединять усилия всех участников общественных отношений, которые в равной мере имеют право извлекать пользу из благ и формировать свои условия для удовлетворения социальных потребностей, подходу с энтузиазмом к создаваемому государством высокому уровню жизни [1. С. 1354].

При разработке мероприятий государственной программы, вкладывающей смысл в эффективное направление денежных ресурсов на социальные нужды, необходимо рассматривать наиболее острые социальные проблемы с позиции определения рационального варианта финансирования программы и его обоснованности. Табл. 2 объединяет программы, цель которых заключается в развитии социальных отраслей на основе реализации государственных финансов.

Таблица 2

**Реализация федеральных программ развития отраслей социальной сферы
в 2018–2020 гг.**

Отрасль социальной сферы	Количество программ	Основные направления поддержки отрасли социальной сферы	Достигнутые результаты	Возможные сложности при реализации
Здравоохранение	18	повышение доли населения, удовлетворенного качеством медицинских услуг государственных медицинских учреждений с 49% в 2018 г. до 60% в 2020 г. увеличение доли аккредитованных специалистов с 12,3% в 2018 г. до 25% в 2020 г. увеличение приверженцев здоровой жизни с 40% в 2018 г. до 50% в 2020 г.	повышение прозрачности, формирование системы обратной связи «клиент – мед-учреждение» улучшение доступности медицинского обслуживания, медицинской инфраструктуры	реализация государственных программ в регионах дисбаланс оплаты труда работников сферы здравоохранения дефицит кадров
Культура и спорт	14	увеличение частоты посещаемости населением культурных учреждений в 2020 г. на 12% по отношению к уровню 2010 г. цифровизация не менее 10% издаваемых в России научных трудов в год до 2020 г. популяризация мероприятий, реализуемых в рамках соответствующих госпрограмм	актуализация спортивной и культурной жизни, в первую очередь среди молодёжи приостановление процессов безвозвратного разрушения памятников архитектуры федерального значения	ограниченность финансовой поддержки реализация государственных программ в регионах негативное влияние деструктивных и экстремистских элементов общества
Межотраслевая поддержка	7	сопровождение лиц, имеющих особые социальные потребности, например инвалидов и лиц с ОВЗ, в рамках концепции инклюзивного развития	вовлечение наименее социально защищенных лиц во сферу социально-экономических отношений на инклюзивной основе	наличие ненаблюдаемых барьеров ограниченность финансовых ресурсов

Примечание. Табл. 2 составлена авторами на основе данных, представленных в [6].

Первостепенного внимания среди всех вышеупомянутых программ заслуживает программа «Доступная среда», смысл которой состоит в создании комфортных условий, в том числе в системе экономических отношений, для лиц с ограниченными возможностями, а также в последующем повышении их качества жизни. Проект выделяется тем, что его положения осуществляют контроль за эффективным расходованием бюджетных средств между различными нуждами инвалидов [6. С. 111]. Однако механизмы реализации проекта нуждаются в доработке – ряд общественных благ по-прежнему остается вне реального доступа лиц с ограниченными возможностями.

На данный период для оптимизации расходов государства, обеспечивающих функционирование отраслей социальной сферы, используется цифровизация ряда процессов, отвечающих за управление, контроль и документооборот. Новые возможности позволяют решить несколько задач:

- сэкономить материальные и временные ресурсы;
- достичь адресности использования финансов государства;
- минимизировать воздействие коррупционной составляющей, усилить транспарентность и интенсификацию качества мониторинга и контроля в сфере реализации бюджетных средств;
- нормализовать работу системы обратной связи с населением (обсуждение насущных вопросов и рассмотрение различных точек зрения).

В регионах реализуются государственные программы субъектов РФ, структуры которых нуждаются в актуализации – к примеру, такие подпрограммы, как «Развитие государственно-частного партнерства», «Обеспечение реализации государственной программы Чувашской Республики “Развитие здравоохранения”» [1. С. 1356]. Финансирование программы в разрезе источников приведено в табл. 3.

Таблица 3

**Финансирование государственной программы
Чувашской Республики «Развитие здравоохранения» в 2013–2019 гг., %**

Источник финансирования	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Федеральный бюджет	2,9	3,6	3,9	5,9	2,4	3,3	6,2
Бюджет Чувашской Республики	16,7	13,4	15,0	17,4	23,2	22,3	19,9
Бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования Чувашской Республики	78,9	83,0	81,1	76,7	74,4	74,4	73,9
Местные бюджеты	1,5	-	-	-	-	-	-

Примечание. Табл. 3 составлена авторами на основе данных, представленных в [5].

Реализация программ социальной направленности регионального уровня характеризуется низкой долей вовлечения внебюджетных источников и средств местных бюджетов (табл. 4).

Таблица 4

**Финансирование государственной программы
Чувашской Республики «Социальная поддержка граждан» в 2013–2019 гг., %**

Источник финансирования	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Федеральный бюджет	22,7	29,3	27,7	23,5	20,6	20,6	27,9
Бюджет Чувашской Республики	77,3	64,8	65,5	69,3	67,3	73,6	66,6
Местные бюджеты	-	1,6	3,8	4,1	3,6	-	-
Внебюджетные источники	-	4,3	3,0	3,1	8,5	5,8	5,5

Примечание. Табл. 4 составлена авторами на основе данных, представленных в [5].

Государственные программы субъектов РФ, определившие целью решение конкретных проблем, предоставляют возможность реализовать комплекс взаимосвязанных проблем одной сферы, однако эффект от их осуществления

в значительной степени зависит от встроенности в общую линию политики в социальной сфере федерального центра.

Недостатком системы бюджетирования является то, что действующие методические указания рассматривают ограниченный набор ситуаций, в рамках которых органы власти регионов должны действовать определенным образом. Однако вместе с этим субъекты РФ в своей деятельности должны основываться на разнообразных подходах, которые способствовали бы реализации программных мероприятий социальной направленности с учетом региональных особенностей. В существующих документах не найдена информация о целевой аудитории программ, региональных особенностях и социальной сфере, требующей субсидирования. Такие пробелы приводят к проявлению глобальных отличий в эффективности и разработке неуниверсальных критериев. Таким образом, в сфере социальной поддержки населения существуют значительные несоответствия, которые проявляются в отсутствии связи между целевыми программами и задачами, поставленными государством [2. С. 28].

Одной из важнейших задач, которая стоит в рамках оптимизации бюджетных средств, направленных на развитие социальной сферы, является модернизация механизмов на местах [6. С. 89]. На данный момент объекты социальной сферы в субъектах РФ слабо интегрированы в национальную экономику, они не образуют единую систему, которая учитывала распределение полномочий и потребностей. Данный вопрос вызывает необходимость тщательной проработки существующей системы распределения бюджета в регионы для повышения результативности всего механизма.

Таким образом, рациональное финансовое обеспечение, отвечающее современным реалиям, является важнейшим фактором социального развития страны. Пересмотр расходования государственных финансовых ресурсов в пользу оптимизации государственных программ и поддержки высокоэффективных программ, уточнение механизмов их реализации в регионах, корректировка нормативно-правовой базы, поддержка импортозамещения и национального производителя, а также частных организаций отрасли социальной сферы позволят обеспечить общественный прогресс – выход благополучия, духовного и социального развития граждан России на принципиально новый уровень даже в достаточно непростых социально-экономических условиях.

Литература

1. Гашкина С.А. Особенности формирования расходов Федерального бюджета в отраслях социальной сферы в 2018–2020 гг. / Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки РФ. М., 2017. 14 с.
2. Костоварова Л.В., Чехонадских Е.В. Проблема соотношения системы права социального обеспечения и системы законодательства о социальном обеспечении, перспективы кодификации отрасли // Актуальные проблемы науки и образования на современном этапе: сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. / Автомобильно-транспортный институт. Воронеж, 2017. С. 229–234.
3. Лебедева Л.Ф. Перспективы финансирования социальных программ США // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2018. № 4(346). С. 401–414.

4. Пономарева Г.Т., Тимохин Д.В. Малое предпринимательство в системе инновационного развития национальной экономики. Казань: БУК, 2018. 122 с.

5. Реализация государственных программ [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития и имущественных отношений Чувашской Республики. URL: <http://minec.cap.ru/action/activity/soc-econom-razvitiye/regionaljnie-programmi/gosudarstvennie-programmi-chuvashskoj-respubliki/realizaciya-gosudarstvennih-programm> (дата обращения: 25.10.2020).

6. Сегизбаева Д.У., Ким В.В. Место и роль государства в условиях устойчивого развития отраслей социальной сферы // Молодой ученый. 2017. № 8-1(142). С. 44–46.

МАРТЫШКИНА АНАСТАСИЯ ЕВГЕНЬЕВНА – магистрантка кафедры государственного и муниципального управления, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (martyshkina_anastasiya@mail.ru).

АРКАДЬЕВА ОЛЬГА ГЕННАДЬЕВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и экономической безопасности, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (knedlix@yandex.ru; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4868-2365>).

Anastasiya E. MARTYSHKINA, Olga G. ARKADEVA

TRENDS OF FINANCING THE SOCIAL SPHERE IN RUSSIA

Key words: state budget, social sphere, modernization, budgeting, efficiency.

This article proposes provisions aimed at improving the existing system of distributing state social expenses. Special emphasis is placed on the issue of using the principles of economic efficiency in a situation of increased need to spend the state budget on social needs.

The purpose of this study was to identify the areas of social financial support by the state where adjustments are currently the most justified and necessary due to the macroeconomic situation. The hypothesis of the study is that the existing model of social financing has a number of shortcomings that reduce the effectiveness of financing the social sphere. As a result of the study, the authors identified these shortcomings, revealed the prerequisites for their occurrence and formulated the directions of interventions to reduce the negative influence of the most significant factors. An alternative model of support for citizens is named, implementation of which is possible due to the positive dynamics of social sectors.

The article considers one of the most important mechanisms for financing the social sectors – implementation of state programs. The modern mechanism of social programming, as well as the specifics of its formation is clarified; the most important regional social programs are analyzed, the shortcomings of their implementation in the regions as well as gaps in the regulatory framework are emphasized.

A possible linkage of social financing and import substitution programs is proposed in order to increase the efficiency of allocating budget funds for health care.

References

1. Gashkina S.A. *Osobennosti formirovaniya raskhodov Federal'nogo byudzheta v otraslyakh sotsial'noi sfery v 2018–2020 gg.* [Features of formation of Federal budget expenditures in social sectors in 2018–2020 years]. Moscow, 2017, 14 p.

2. Kostovarova L. V., Chehonadskikh E. V. *Problema sootnosheniya sistemy prava sotsial'nogo obespecheniya i sistemy zakonodatel'stva o sotsial'nom obespechenii, perspektivy kodifikatsii otrasli* [The problem of correlation between the system of social security law and the system of legislation on social security, prospects for codification of the industry]. In: *Aktual'nye problemy nauki i obrazovaniya na sovremennom etape: sb. st. Vseros. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of Russ. Sci. Conf. «Automobile and transport Institute»]. Voronezh, 2017, p. 229–234.

3. Lebedeva L.F. *Perspektivy finansirovaniya sotsial'nykh programm SShA* [Prospects for financing social programs in the USA. Financial Analytics: problems and solutions]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya*, 2018, no. 4(346), pp. 401–414.

4. Ponomareva G.T., Timokhin D.V. *Maloe predprinimatel'stvo v sisteme innovatsionnogo razvitiya natsional'noy ekonomiki* [Small business in the system of innovative development of the national economy]. Kazan, BUK Publ., 2018, 122 p.

5. *Realizatsiya gosudarstvennykh programm* [Implementation of state programs]. Available at: <http://minec.cap.ru/action/activity/soc-econom-razvitie/regionaljnie-programmi/gosudarstvennie-programmi-chuvashskoj-respubliki/realizaciya-gosudarstvennih-programm> (Accessed 25 October 2020).

6. Segizbaeva D.U., Kim V.V. *Mesto i rol' gosudarstva v usloviyakh ustoychivogo razvitiya otrasley sotsial'noy sfery* [Place and role of the state in the conditions of sustainable development of social sectors]. *Molodoy ucheniy*, 2017, no. 8-1(142), pp. 44–46.

ANASTASIYA E. MARTYSHKINA – Master's Program Student, Department of State and Municipal Management, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (martyshkina_anastasiya@mail.ru).

OLGA G. ARKADEVA – Candidate of Economics, Associate Professor, Department of Finance, Credit and Economic Security, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (knedlix@yandex.ru; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4868-2365>).

Формат цитирования: Мартышкина А.Е., Аркадьева О.Г. Тенденции финансирования социальной сферы в России [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2020. – № 4. – С. 22–31. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2020/4/4>. DOI: 10.47026/2499-9636-2020-4-22-31.