

УДК 336.143

## ОТВЕТСТВЕННАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

**СОЛЯНИКОВА СВЕТЛАНА ПЕТРОВНА**, канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета

**E-mail:** solsp@mail.ru

В статье проанализированы статистические, методические, нормативно-правовые материалы, которые позволили оценить качество бюджетной политики в социальной сфере России, обосновать предложения по обеспечению ответственного подхода к ее разработке и выбору инструментов реализации. Результаты исследования – уточнение концептуальных подходов к разработке и реализации бюджетной политики в социальной сфере как элементу эффективного и ответственного управления общественными финансами. Сделан вывод о необходимости определения приоритетов бюджетной политики в социальной сфере на основе стратегических целей государственной социальной политики с целью минимизации социальных рисков, а также привлечения институтов гражданского общества к разработке целей и задач бюджетной политики.

**Ключевые слова:** ответственная бюджетная политика; социальная сфера; управление бюджетом; расходы бюджета; эффективность; нормативы финансовых затрат; конституционные гарантии.

## A Responsible Budgetary Policy in the Social Sphere: Problems of Development and Implementation

**SVETLANA P. SOLYANNIKOVA**, PhD (Economics), Head of the Federal and Municipal Finance Chair, Financial University

The paper analyzes statistical, methodological and legal materials that made it possible to assess the quality of the Russian budgetary policy in the social sphere and substantiate proposals to ensure a responsible approach to its development and choice of implementation tools. The results of the research included streamlining conceptual approaches to the development and implementation of the budgetary policy in the social sphere as an element of efficient and responsible management of public finances. The conclusion was made about the need to define the budgetary policy priorities in the social sphere based on the strategic goals of the state social policy aimed at social risk minimization as well as involve public institutions in the development of goals and objectives of the budgetary policy.

**Keywords:** responsible budgetary policy; social sphere; budget management; budget expenditures; efficiency; financial cost standards; constitutional guarantees.

### Социальные и бюджетные реформы как ответ на вызовы современности

Социальная сфера обеспечивает удовлетворение базовых социальных потребностей человека и оказывает непосредственное воздействие на уровень благосостояния и качество жизни населения. В условиях макроэкономической неустойчивости, проведения структурных преобразований в национальной экономике, ограниченности объема бюджетных средств объективной необходимо-

стью становится изменение концептуальных подходов к разработке и реализации социальной и бюджетной политики. При этом возникает необходимость решения проблемы низкой мотивации органов власти, получателей бюджетных средств к достижению высоких конечных результатов в социальной сфере и обеспечению эффективного использования бюджетных ассигнований.

В качестве ответа на современные вызовы в России и за рубежом проводятся социальные и бюджетные реформы, а в программных

документах органов государственной власти<sup>1</sup> ставится задача проведения ответственной бюджетной политики.

### **Концептуальные подходы к разработке ответственной бюджетной политики в социальной сфере**

В зарубежной [1, с. 98; 2, с. 131; 3, с. 25] и отечественной литературе по вопросам управления и права [4, с. 381; 5, с. 389] ответственность подразумевает способность влияния на ход событий, поэтому ответственная бюджетная политика должна преследовать как финансовые, так и социальные цели (рост доходов и увеличение продолжительности жизни граждан, снижение уровня социальных рисков, обеспечение доступности и высокого качества государственных и муниципальных услуг в сфере образования, здравоохранения и т. п.), определяя меры и инструменты воздействия на организации социальной сферы, качество жизни населения. Данное требование должно учитываться при определении целей, задач и мероприятий бюджетной политики в социальной сфере на средне- и долгосрочную перспективу [6, с. 231].

В этой связи к основным целям ответственной бюджетной политики в социальной сфере в условиях макроэкономической нестабильности, по нашему мнению, относятся:

- 1) обеспечение устойчивого роста качества жизни населения в долгосрочной перспективе;
- 2) добросовестное исполнение социальных расходных обязательств публично-правовых образований.

Можно выделить следующие требования к разработке ответственной бюджетной политики в социальной сфере:

- 1) определение целей, задач бюджетной политики в социальной сфере и методов их достижения исходя из стратегических целей развития публично-правового образования;
- 2) последовательность в разработке и реализации бюджетной политики в социальной сфере;
- 3) оценка социальных последствий реализации целей и задач бюджетной политики.

<sup>1</sup> См., например, послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике.

Проанализируем с этих позиций цели и задачи российской бюджетной политики в социальной сфере и инструменты ее реализации.

**Качество целеполагания.** Основные приоритеты государственной политики в социальной сфере определены в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., в частности № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», которым предусмотрено повышение средней заработной платы работников социальной сферы. Однако в 2014 г. целевые показатели соотношения заработной платы сотрудников государственных и муниципальных учреждений социальной сферы и средней заработной платы в субъектах Российской Федерации были достигнуты лишь частично (см. табл. 1).

В 2014 г. не достигнут целевой показатель увеличения числа детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в том числе за счет бюджетных ассигнований из федерального бюджета. При этом средства на реализацию данного требования указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мероприятиях по реализации государственной политики в области образования и науки» в федеральном бюджете на 2015 г. и плановый период 2016–2017 гг. не предусмотрены.

***Ответственность подразумевает способность влияния на ход событий, поэтому ответственная бюджетная политика должна преследовать как финансовые, так и социальные цели***

Аналогичная ситуация сложилась в 2013–2014 гг. по другим положениям и целевым показателям, установленным для социальной сферы указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

Ключевыми механизмами, посредством которых увязываются стратегическое и бюджетное планирование, должны стать государственные программы. Однако анализ стратегических документов, определяющих приоритеты социального развития России, и государственных программ свидетельствует о том, что принцип декомпозиции целей, целевых показателей и индикаторов

Таблица 1

Соотношение средней заработной платы работников социальной сферы и средней заработной платы в субъектах Российской Федерации в 2014 г.

Целевой показатель в соответствии с указом Президента РФ от 07.07.2012 № 597		Фактическое значение показателя, %	Число субъектов Российской Федерации, в которых не достигнут целевой показатель
Отрасль социальной сферы	Значение показателя, %		
Культура	59	73,2	50
Общее образование	100	96,9	17
Дошкольное образование	100	94,3	36
Здравоохранение (младший медицинский персонал)	51	49,5	Нет данных

Источник: [7, с. 4–6].

не работает: стратегии развития соответствующих отраслей социальной сферы и содержание государственных программ не коррелируют между собой.

Например, задачи государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 гг. не увязаны с задачей обеспечения инновационного характера базового образования, установленной Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Государственная программа «Развитие здравоохранения» не соответствует таким стратегическим документам, определяющим цели государственной политики в социальной сфере, как Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.; Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг.; Стратегия развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 г.

Приведенные примеры показывают, что бюджетная политика в социальной сфере и инструменты ее реализации не в полной мере соответствуют требованиям ответственного управления.

**Последовательность в разработке и реализации бюджетной политики в социальной сфере.** Анализ посланий Президента Российской Федерации, основных направлений бюджетной политики на 2010–2016 гг. свидетельствует о том, что в них ставятся задачи по повышению результативности расходов бюджетов и качества государственных социальных услуг, оказываемых населению. Отсутствие конкретизации параметров их решения в социальной сфере, а также системы

количественных индикаторов для определения времени и степени их достижения делает невозможной реальную оценку как степени реализации целей бюджетной политики, так и результативности социальных расходов бюджетов бюджетной системы. При этом последовательность реализации заменяется повторением, что свидетельствует о систематическом невыполнении задач.

**Оценка социальных последствий реализации целей и задач бюджетной политики.** Результаты оценки реализации бюджетной политики приводятся в посланиях Президента Российской Федерации, основных направлениях бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период и представляют собой, как правило, перечень принятых поправок в нормативные правовые акты, конкретных управленческих решений за истекший финансовый год, при этом отсутствует оценка социально-экономических и финансовых последствий от реализации поставленных задач в социальной сфере, особенно в средне- и долгосрочной перспективе.

**Ключевыми механизмами, посредством которых увязывается стратегическое и бюджетное планирование, должны стать государственные программы**

Например, на 2014–2016 гг. была поставлена задача оптимизации структуры расходов федерального бюджета, в том числе за счет

реструктуризации государственных учреждений социальной сферы, но без определения критериев и количественных параметров оптимизации. В результате оптимизация государственных и муниципальных учреждений в социальной сфере в 2014 г. сопровождалась сокращением численности работников на 3,72% при росте числа потребителей услуг на 152,7 тыс. чел., что может привести к снижению доступности и качества услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и в конечном счете к замещению бесплатных услуг платными услугами. Это косвенно подтверждают данные Росстата о росте в 2014 г. по сравнению с 2013 г. объема платных медицинских услуг на 24,2%, платных услуг по социальному обслуживанию населения — на 3,8%. Кроме того, оптимизация привела к росту смертности населения в 2014 г. до 13,1 на 1000 человек при предполагаемых 12,8 в государственной программе «Развитие здравоохранения».

### **Бюджетная политика в социальной сфере базируется на конституционных гарантиях прав человека**

Таким образом, можно сделать вывод о слабой координации стратегических документов развития социальной сферы и концептуальных документов, определяющих цели и задачи бюджетной политики в России, и фактически о невозможности проводить ответственную бюджетную политику в социальной сфере.

### **Анализ инструментов реализации бюджетной политики в социальной сфере**

Экономический рост и повышение качества жизни населения напрямую зависят от эффективности применяемых инструментов реализации бюджетной политики в социальной сфере [8, с. 670; 9, с. 3; 10, с. 26].

Однако сложившаяся в России нормативно-правовая и методическая база разработки и реализации бюджетной политики не позволяет реализовать на практике в полном объеме комплекс задач и современных требований, предъявляемых к государственному регулированию социальной сферы.

Бюджетная политика в социальной сфере базируется на конституционных гарантиях прав человека. Согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации наша страна является социальным государством, в котором права и свободы человека являются высшей ценностью. К числу прав человека, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации признаются, соблюдаются и защищаются государством, относятся, в частности, права на медицинскую помощь, образование, социальное обеспечение.

Государственные пенсии и социальные пособия, выплачиваемые гражданам России в соответствии со ст. 39 Конституции Российской Федерации, ориентируются не столько на компенсацию утраченного заработка, сколько на прожиточный минимум, который дифференцируется в разрезе субъектов Российской Федерации. При этом коэффициент замещения пенсией по возрасту заработной платы в России<sup>2</sup> значительно ниже показателя, установленного конвенциями Международной организации труда (не ниже 40%).

Согласно ст. 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на медицинскую помощь и охрану здоровья, при этом медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно. Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам России бесплатной медицинской помощи и территориальными программами субъектов Российской Федерации, которые определяют минимальный стандарт оказываемой бесплатно медицинской помощи, разработанный из расчета минимального норматива финансирования на одного жителя публично-правового образования.

В 2015 г. в 62 субъектах Российской Федерации отмечается дефицит средств для реализации территориальных программ, который равен 127 млрд руб. Подушевые нормативы финансового обеспечения территориальных программ обязательного медицинского страхования в отдельных субъектах Российской Федерации ниже установленных на федеральном уровне значений. Например, норматив затрат на одно посещение медицинского учреждения с профилактической и иными целями

<sup>2</sup>Пенсионным фондом России планируется на уровне 34,6% в 2015 г. и 29,7% — в 2030 г.

в расчете на 1 жителя в год в Пензенской области ниже на 75,8%, в Забайкальском крае — на 48,2%. Норматив затрат на один случай госпитализации в этих регионах ниже среднего федерального норматива на 68,2 и 41,2% соответственно.

Отсутствие федеральных стандартов оказания медицинской помощи по всем клинко-диагностическим группам приводит к резкой дифференциации стоимости медицинских услуг по субъектам Российской Федерации. Так, стоимость лечения одного больного с бронхиальной астмой в Приморском крае в два раза ниже, чем в Кемеровской области; одно посещение онколога в Челябинской области в три раза дешевле, чем в Костромской области. В результате расходы бюджетов бюджетной системы на здравоохранение в расчете на душу населения отличаются между регионами в десятки раз.

Различия в возможностях финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий в регионах не позволяют достичь единства качества и доступности медицинской помощи на всей территории Российской Федерации, что приводит к снижению качества медицинской помощи, компенсированию дефицита финансовых ресурсов за счет пациентов и, в конечном счете, негативно влияет на показатели здоровья населения.

Статья 43 Конституции Российской Федерации гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, а

также бесплатность получения высшего образования на конкурсной основе в государственном или муниципальном образовательном учреждении.

### **Отсутствие федеральных стандартов оказания медицинской помощи по всем клинко-диагностическим группам приводит к резкой дифференциации стоимости медицинских услуг по субъектам Российской Федерации**

Предоставление образовательных услуг осуществляется государственными и муниципальными учреждениями на основе государственного (муниципального) задания за счет субсидии, получаемой из бюджета и рассчитываемой исходя из норматива финансовых затрат на оказание образовательных услуг на основании задания. При этом для сферы дошкольного и среднего общего образования характерны существенные различия величины норматива бюджетного финансирования в разрезе субъектов Российской Федерации (см. табл. 2).

Как следует из табл. 2, имеется значительный разрыв между показателями норматива бюджетного финансирования образовательных услуг в различных субъектах Российской Федерации, что обуславливает разное качество получаемых гражданами услуг.

Таблица 2

#### **Нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного и среднего общего образования по отдельным регионам, руб. в год**

	г. Москва	Московская область	г. Санкт-Петербург
<i>Значение нормативов</i>			
Дошкольное образование (для детей старше 3 лет)	115 000	60 338	60 735
Начальное общее образование	85 000	52 851	41 564
Основное общее образование (5–9 классы)	107 000	53 256	60 932
Среднее общее образование (10–11 классы)	123 000	53 655	54 583

Источник: постановления Правительства города Москвы от 22.03.2011 № 86-ПП и от 31.08.2011 № 407-ПП; законы Московской области от 28.11.2014 № 156/2014-ОЗ и от 28.11.2014 № 157/2014-ОЗ; распоряжения Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 10.11.2014 № 120-р и от 10.11.2014 № 130-р.

Такая же ситуация складывается и в сфере высшего профессионального образования: за период 2006–2014 гг. расходы федерального бюджета в расчете на одного студента выросли с 49,1 тыс. руб. до 63,37–125,68 тыс. руб. (в зависимости от образовательной программы и стоимостной группы направления подготовки (специальности). Анализ структуры и значений базовых нормативов финансирования услуг в сфере высшего образования свидетельствует об их резкой дифференциации. Например, если в 2014 г. базовые нормативы бюджетного финансирования образовательных программ бакалавриата по приоритетным направлениям подготовки были выше значений нормативов для остальных направлений подготовки в среднем в 1,1 раза, а по программам магистратуры — в 1,2 раза, то в 2015 г. этот разрыв увеличивается соответственно до 1,8 раза для бакалавриата и 1,7 раз для магистратуры. В результате происходит концентрация финансовых ресурсов в крупных вузах, удовлетворенность граждан и работодателей полученным образованием остается низкой.

Фактически сложилась и продолжает реализовываться экстенсивная модель развития сферы образовательных услуг, а конституционные гарантии получения бесплатного образования реализуются формально, одинаковые по качеству и объему услуги, предоставляемые в соответствии с государственными образовательными стандартами, дифференцируются по стоимости как в территориальном разрезе, так и в разрезе отдельных учреждений образования.

Проведенный анализ свидетельствует как о неэффективности сложившегося механизма реализации бюджетной политики в социальной сфере, так и его неадекватности современным требованиям социально-экономического развития страны.

### Пути решения проблемы разработки и реализации ответственной бюджетной политики в России

Бюджетная политика в социальной сфере не может быть эффективной, если нет понимания того, какие приоритеты существуют у общества, как расходуются бюджетные средства, какие результаты и какой эффект получен от осуществленных мероприятий социальной направленности, соответствуют ли результаты поставленным целям и задачам. Формулировка таких целей и

задач должна происходить на каждом уровне управления с учетом интересов граждан, организаций и государства в целом [11, с. 2; 12, с. 18]. Иными словами, ответственная бюджетная политика должна рассматриваться как неотъемлемый элемент эффективного и ответственного управления общественными финансами.

Следовательно, основными условиями успешной разработки и реализации ответственной бюджетной политики в социальной сфере можно считать:

- во-первых, наличие четко сформулированных приоритетов бюджетной политики в социальной сфере, потенциально достижимых и количественно измеримых исходя из необходимости решения проблем нехватки трудоспособного населения и дефицита квалифицированных кадров по многим специальностям, что требует переориентации и социальной сферы, и инструментов реализации бюджетной политики на результат (снижение риска заболеваний для здравоохранения; улучшение условий труда для снижения страховых рисков в системе социального обеспечения и т.д.);
- во-вторых, наличие нормативно-правовой базы, гарантирующей и обеспечивающей механизм участия институтов гражданского общества в определении приоритетов бюджетной политики в социальной сфере;
- в-третьих, использование инструментов реализации бюджетной политики, способствующих достижению приоритетов государственной социальной политики и результативному использованию бюджетных средств в социальной сфере.

### Литература

1. *Canning D.* Infrastructure and Long-Run Economic Growth. Belfast: Queens University of Belfast, 1999.
2. *Cangiano M., Curristine T.R., Lazare M.* Public Financial Management and its Emerging Architecture. International Monetary Fund, 2015.
3. *Рассел Д., Коэн Р.* Юридическая ответственность. VSD, 2012.
4. Большой юридический словарь / Сухарев А.Я. Крутских В.Е., Сухарева А.Я. М.: ИНФРА-М, 2003.
5. *Колосницyna М.Г.* Экономика общественного сектора: государственные расходы //

- Экономический журнал ВШЭ. 2003. № 3. С. 371–401.
6. Российская социально-экономическая система: реалии и векторы развития: монография / П.В. Савченко (рук. авт. кол.); отв. ред. Р.С. Гринберг, П.П. Савченко. М.: ИНФРА-М, 2014.
  7. Информация о невыполнении мероприятий и целевых показателей указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. (по результатам экспертно-аналитических мероприятий по мониторингу исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. по итогам 2014 г.) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2015. № 6. С. 3–21.
  8. Afonso A., Jalles J.T. The cyclicity of education, health, and social security government spending // *Applied Economics Letters*. 2013. No 20, pp. 669–672.
  9. Robinson M., Last D. A Basic Model of Performance-Based Budgeting [Electronic resource] / M. Robinson, D. Last // International Monetary Fund. Technical Notes and Manuals. 2009. 09/01. P.1–12. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf> (дата обращения: 15.06.2015).
  10. Суховский А. Государственное регулирование социальной сферы в развитых странах Запада // Проблемы теории и практики управления. 2007. № 8. С.23–34.
  11. Evaluation socioeconomique des investissements publique. Rapport de la mission preside par Emile Quinet au Premier minister, septembre 2013. Paris.
  12. Шмиголь Н. С. Современные подходы к оценке результативности государственных расходов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 45. С. 15–22.
  5. Kolosnitsyna M.G. Economy of public sector: public expenditures [Ekonomika obschestvennogo sektora: gosydarstvennii rashodi]. *Economic magazine HSE*, 2003. No. 3. P. 371–401.
  6. Russian social and economic system: realities and vectors of development [Rossiiskaya sotcialno-ekonomicheskaya sistema: realii i vektorii razvitiya]: monograph / edition R.S. Greenberg, P.P. Savchenko. Moscow, INFRA-M, 2014.
  7. Information on non-performance of actions and target indicators of decrees of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 (by results of expert and analytical actions for monitoring of performance of decrees of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 following the results of 2014) [Informaciya o nevipolnenii meropriyatii i tsel'evih pokazatelei ykazov Prezidenta Rossiiskoi Federctii ot 7 maya 2012 goda (po rezultatam ekspertno-analiticheskikh meropriyatii po monitoringy ispolneniya ykazov Prezidenta Rossiiskoi Federctii ot 7 maya 2012 goda po itogam 2014 goda)]. *Bulleten of Audit Chamber of the Russian Federation*. 2015. No. 6. P. 3–21.
  8. Afonso A., Jalles J.T. The cyclicity of education, health, and social security government spending. *Applied Economics Letters*, 2013, No 20, pp 669 – –672.
  9. Robinson M., Last D. A Basic Model of Performance-Based Budgeting [Electronic resource] / M. Robinson, D. Last // International Monetary Fund. Technical Notes and Manuals. 2009. 09/01. P.1–12. Available at URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf> (accessed 15.06.2015).
  10. Sukhovsky A. State regulation of the social sphere in the developed West camps [Gosydarstvennoe regylirovanie sotcialnoi sferi v razvitih stranah Zapada]. *Problems of the theory and practice of management*, 2007, No. 8, pp 23–34.
  11. Evaluation socioeconomique des investissements publique. Rapport de la mission preside par Emile Quinet au Premier minister, septembre 2013. Paris.
  12. Shmigol N.S. Modern approaches to an assessment of productivity of the public expenditures [Sovremennie podhodi k otcenke rezyltativnosti gosydarstvennih rashodov]. *Financial analytics: problems and decisions*, 2013, No. 45, pp. 15–22.

## References

1. Canning D. Infrastructure and Long-Run Economic Growth. Belfast, Queens University of Belfast, 1999.
2. Cangiano M., Curristine T.R., Lazare M. Public Financial Management and its Emerging Architecture. International Monetary Fund, 2015.
3. Russell D., Cohn R. Legal responsibility. [Yuridicheskaya otvetstvennost]. VSD, 2012.
4. Big legal dictionary [Bolshoi yuridicheskii slovar]. Sukharev A.Ya., Krutskikh V.E., Sukhareva A.Ya. Moscow, INFRA-M, 2003.