

**РЕФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**

З.Г. Антонова, В.И. Лившиц

Томский политехнический университет

E-mail: economics@tpu.ru

**Актуальность** данной работы обусловлена тем, что в претворении в жизнь идеи инновационного развития и модернизации экономики страны огромную роль играет социально-экономическая модернизация. Рост благосостояния является не только результатом, но и условием экономического роста. На современном этапе глобализации решение всех задач по неоиндустриализации не может происходить без модернизации в социальной сфере: в образовании, культуре, здравоохранении. Все делает человек, и от того, какие условия созданы для него, будет зависеть и то, какой будет наша страна.

**Цель работы:** изучить основные цели социально-экономической модернизации, выраженные Правительством России в социальной политике, рассмотреть причины утраты Россией своих преимуществ в реализации социальной политики на современном этапе развития, проанализировать федеральный закон о реформировании бюджетной сферы, сделать авторские выводы по теме исследования.

**Методы исследования:** фактографический метод, основанный на изучении всех опубликованных, зафиксированных фактов, характеризующих состояние экономики России в ключе изучаемой проблемы; мониторинг, заключающийся в выборе каких-либо индикаторов, сборе информации, в формализации полученных результатов, упорядочении, обработке информации, выявлении закономерностей и устойчивых тенденций в рамках исследуемой проблемы; системный подход и анализ.

**Результаты:** Выдвинута гипотеза о том, что факторы социальной культуры, такие как благосостояние и здоровье, могут являться одними из ресурсов современной неоиндустриализации и ее капиталом. Те знания, которые у человека есть, влияют на его производительность в той сфере, где он трудится, а капитал «здоровье» будет определять время, которое ему понадобится, чтобы обеспечить себя, работая. Социальная политика России в плане накопления такого капитала, как благосостояние и здоровье, не учитывает множество факторов, определяющих качество жизни. Доказано, что реформа бюджетных организаций на современном этапе развития неэффективна, так как остались и преумножились многие проблемы в связи со слабой законодательной базой, несогласованностью с другими законодательными актами. Все больше стала видна истинная цель реформы – стремление государства переложить социальную функцию на плечи местных властей и самого населения. Социальные реформы, проводимые Правительством России, никогда не оправдают ожидания большей части населения, если не будут внесены поправки и изменения в правительственные документы, касающиеся реформирования социальной политики.

**Ключевые слова:**

Социальная политика, реформа бюджетных организаций, общественные блага, частные блага, социально значимые блага, государственное регулирование экономики, индикаторы качества жизни.

Социальная политика государства является одним из важнейших инструментов регулирования процессов, связанных с жизнью и здоровьем людей, а также их благосостоянием. Социальная политика занимает одно из главных мест в системе внутренней политики любого государства. Главной целью социальной политики является разработка вопросов государственного регулирования всех общественных отношений и процессов в стране.

Главным свойством социальной политики является отражение потребностей и экономических интересов классов и групп людей в области социальных отношений и обеспечение условий их нормальной жизнедеятельности, так как никакое развитие невозможно без человеческого фактора. Человеческий фактор – «это мощный рычаг экономического роста в стране» [1. С. 53].

На сегодняшний день весьма актуальной проблемой является реформирование социальной сферы или, как видится авторам статьи, так называемая социокультурная модернизация, без которой немислим ни экономический рост, ни все начинания в плане технической модернизации. Как отмечает А. Аузен, «...решение модернизационной задачи в каждом случае уникально, обусловлено конкретной ситуацией...не может быть стандартизированным рецептом...» [2. С. 24]. Первое понятие модернизации дал М. Вебер, который опреде-

лял модернизацию как некоторый переход существующего общества к обществу модерн [3]. В середине прошлого столетия С. Липсетом была выдвинута гипотеза социальной модернизации, которая увязывала такие категории, как экономический рост и характер распределения имущества между гражданами [4].

Среди ученых до сих пор идут дискуссии по поводу этой гипотезы, хотя, на наш взгляд, и на современном этапе развития России она вполне справедлива и актуальна. Может ли в стране быть обеспечен экономический рост, если социальная политика несовершенна, если проводимые реформы усиливают социальную напряженность в обществе и на деле идёт «сокращение инвестиций в человеческий капитал здоровье и благосостояние людей?» [5. С. 114]. Гипотеза социальной модернизации должна отражать социальную ориентацию в стране, или так называемую социальную доктрину, на достаточно продолжительный период времени. Соглашаясь с профессором Бобковым, можно отметить, что целью социальной доктрины, или социальной модернизации, «является достижение высококачественной...жизни для каждого конкретного человека, семьи...сохранение гуманистического общества, обеспечивающего базовые социальные гарантии...» [6. С. 67]. В новом варианте долгосрочной стратегии развития России, где правительство учло послед-

ствия кризиса 2008–2009 гг., сказано: «Россия ставит перед собой амбициозные, но достижимые цели долгосрочного развития – обеспечения высокого уровня благосостояния населения, закрепления роли страны как одного из глобальных лидеров... Единственным возможным способом достижения этих целей является переход экономики на инновационную социально ориентированную модель развития» [7. С. 5].

Социальные отношения возникают в процессе общения между людьми в различных общественных группах, между нациями, профессиональными группами, между семьями и внутри семей. Условиями жизнедеятельности людей являются здоровье, материальные блага, духовный мир, а также сфера деятельности, которая даёт всё необходимое для существования и всестороннего развития человека. Таким образом, объектом социальной политики является население данной страны, представляющее собой потребительскую силу общества, являющееся при этом субъектом, как потребностей, так и потребления.

Политика государства осуществляется в различных направлениях в зависимости от того, на достижение каких экономических целей она направлена. Поэтому выделяют политику экономического роста, политику экономической эффективности, политику полной занятости трудоспособного населения, политику стабильного уровня цен, политику экономической обеспеченности, политику справедливого распределения доходов. Все эти направления государственной политики, ставящие и решающие, казалось бы, разные задачи, находятся, однако, в тесной связи между собой [8].

Диалектическая взаимосвязь между социальной и экономической политикой государства имеет очень большое значение для общества и его развития. Эта взаимосвязь проявляется в следующем:

1. Конечным итогом экономической политики является государственное регулирование деятельности трудоспособного населения по созданию материальных и духовных благ. При этом в качестве одного из главных результатов рассматривается благосостояние людей, другой же результат, экономический рост страны, является следствием благосостояния (более подробно о проблемах экономического роста в современных условиях изложено авторами в [9]).
2. Социальная политика связана с влиянием на использование людьми материальных и духовных благ и отношениями между людьми по использованию ими этих благ, то есть, исходя из принципов социальной справедливости, определением условий жизни всех членов общества. Отсюда можно сделать вывод, что все виды политики государства взаимосвязаны и взаимозависимы: если для одной политики это итог, то для другой – это начало действий.

Связь благосостояния общества и экономического роста отмечает также Л. Шипович: «...благо-

состояние находится в прямой зависимости от уровня развития производительных сил и характера экономических отношений. Благосостояние населения находится в сильной зависимости от эффективности социально-экономической политики. Таким образом, благосостояние является критерием экономического роста национальной экономики» [10]. Поэтому, когда правительство планирует экономический рост, необходимо учитывать благосостояние общества на данный момент времени.

В условиях рынка социальная политика государства должна быть направлена на создание предпосылок для того, чтобы удовлетворить основные потребности населения, с одной стороны, и обеспечить, с другой стороны, социальный мир между различными социальными группами людей, классами либо нациями, путём консенсуса. Без реализации данной очень важной стратегической задачи не представляется возможным эффективное функционирование рыночного хозяйства страны. Без этого невозможно предотвратить и сгладить различные социальные конфликты, возникающие в обществе. Эти конфликты представляют социальные риски, которые нашли своё выражение в религиозной нетерпимости, национализме, господстве финансовых олигархов. Сегодня мы видим, как происходит срастание властных и коммерческих интересов бизнеса и представителей власти, в эти интересы совсем не входят интересы народа. «За 20 лет капиталистических реформ уровень жизни снизился не менее чем у 40 % россиян. Обострилось противоречие между трудом и капиталом, между большинством населения и финансовой олигархией» [6. С. 63].

Чтобы социальная политика государства могла быть реализована в какой-либо стране, она должна учитывать некоторые основные принципы, такие как:

1. Обеспечение экономической свободы человека, гражданина наемного труда, интересы которого выражают свободные профсоюзы, представляющие его в системе социального партнерства.
2. Доверие к тому, что спрос и предложение, свободная цена и конкуренция получают утверждение на рынках сбыта.
3. Ответственность государства за обеспечение свободной игры сил рынка, за создание условий для нормальной экономической и социальной жизни в стране.
4. Повышенная нагрузка на наиболее трудоспособных членов общества, чтобы оказать помощь другой, менее трудоспособной, части населения: больным, инвалидам и др.
5. Участие трудовых коллективов и отдельных работников в принятии управленческих решений, в организации деятельности фирмы, а также в государственной и общественной жизни, через укрепление институтов гражданского общества.

На наш взгляд, социальная политика государства должна, *во-первых*, создавать условия для

роста доходов населения в соответствии с трудовым вкладом каждого человека и капиталом, которым он располагает; *во-вторых*, повышать экономическую и социальную ответственность каждого члена общества, предотвратив тем самым социальное иждивенчество; *в-третьих*, иметь надёжные инструменты социальной защиты населения.

Стратегические и тактические цели социальной политики Российской Федерации получила отражение в программах социальных реформ, рассчитанных на период 1996–2000, 2000–2008 гг., а также в Концепции развития Страны до 2020 г. [11].

Фундаментом для реализации экономических целей и мероприятий, направленных на реализацию стратегических планов социальной политики государства, являлись такие показатели, как:

1. Ежегодный рост валового внутреннего продукта и капитальных вложений, увеличение объемов производства и сбыта в важнейших стратегических отраслях экономики.
2. Уменьшение дефицита государственного бюджета.
3. Снижение уровня инфляции.
4. Укрепление позиций рубля на внутреннем и внешнем рынке.
5. Увеличение доли расходов на конечное потребление домашних хозяйств в используемом ВВП.

Намеченных целей социальной политики в соответствии с программой социальных реформ в России предполагалось достичь в несколько этапов.

Первый из них был рассчитан на 1996–1997 гг. Особенности этого периода, прежде всего, отражали ограниченность ресурсных возможностей экономики России. Поэтому главные цели и задачи были достаточно локализованными, ограниченными. Главной целью социальной политики этого периода являлось: сокращение масштабов бедности, недопущение роста безработицы, усиление защиты прав граждан в трудовых и социальных вопросах, стабилизация уровня жизни населения страны.

Второй этап охватывает 1998–2000 гг. Он, по мнению политиков того времени, должен был протекать в лучших экономических условиях для страны, чем предшествующий. На этом этапе намечалось решение таких задач, как повышение заработной платы и пенсии до уровня прожиточного минимума, создание полноценной системы защиты трудовых прав граждан на основе нового Трудового кодекса. Многие ученые расценивают эти этапы социальной политики государства как скачок в рынок, что для страны вылилось в «шоковую терапию». На следующем этапе (2000–2008 гг.) внимание политики государства концентрировалось на удвоении ВВП к уровню, который, к сожалению, в среднесрочной программе Правительства России не отразился с достаточной конкретикой базисного года, хотя кое-где показатели сравнивались с 1990 г. Глобальный финансовый кризис помешал выполнению этих планов. Далее Правительство

принимает новую стратегию: концепцию долгосрочного развития. В «Концепции развития страны до 2020 года» сказано «...в России сформируется общество, основанное на доверии и ответственности, включая доверие населения к государственным и частным экономическим институтам. Значительно снизится социальная поляризация. Это будет достигнуто за счет обеспечения равных возможностей для социальной мобильности талантливых представителей всех слоев общества, реализации социальной политики по поддержке уязвимых слоев населения и проведения политики, направленной на интеграцию мигрантов. Доля среднего класса составит более половины населения, при этом значительную часть среднего класса образуют люди, занятые созданием новой экономики знаний, технологий и обеспечением развития самого человека» [11]. Однако трудно надеяться на то, что эти планы будут реализованы в ближайшей перспективе. Так почему же реформы предыдущих лет не дали стране положительных результатов? Попробуем разобраться с прошлым и связать его с настоящими и будущими вопросами исследования.

Конституционная формула «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» отодвигалась на второй план по политической значимости в ущерб социальной политике и в пользу решения проблем макроэкономической политики.

В официальных правительственных программах России начиная с 2000 г. социальное государство стало трансформироваться от государства, которое заботится о своих гражданах, к государству вспомогательному (резервному), или «субсидиарному». Рассмотрим, в чём состоят отличия одного типа государства от другого. Первое государство обязано было заботиться обо всех членах общества и удовлетворять некоторые потребности людей за счёт собственной казны, казны государства, а второе – заботиться только о субсидиях населению, но не всему населению, а некоторым слоям, которые и выбирает само государство.

Государство еще в пореформенном периоде определило себе некоторую либеральную шкалу заботы о бедных и больных, о людях, не способных зарабатывать на жизнь в новых для них условиях рынка, с его правилами и законами, которые им были неизвестны, так как все они были выходцами из плановой экономики. Такое регулирование являлось тогда главной заботой правительства. А вместе с этим ещё необходимо было бы проявлять заботу о налаживании производства необходимых благ и услуг для населения страны, которые государство предоставляло из бюджетных средств. Вместо этого правительство стало переводить финансовые обязательства с бюджета государства на бюджеты домохозяйств. Таким образом, субсидировались только те обязательства го-

сударства, которые оно считало необходимыми субсидировать. Эта ситуация продолжает воспроизводиться и в настоящее время.

Федеральный закон № 83-ФЗ от 08.05.2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [12] – это своего рода новая социальная реформа, общая концепция которой отражает идею субсидирования в новой политике государства. Причём это идея такой политики государства, которая во многом освобождает его от обязательств социального характера перед населением страны. Этим законом изменяется правовое положение государственных и муниципальных учреждений, которые предоставляли социальные услуги населению. Данный закон окажет огромное влияние на экономическую и финансовую деятельность организаций, представляющих публичный (государственно-муниципальный) сектор социально-экономической системы нашей страны. Согласно этому закону в сферу сектора общественных услуг вводятся существенные нововведения и новации. Эти новации касаются в первую очередь таких отраслей экономики, как образование, здравоохранение, культура, наука. Данная реформа вроде бы направлена на то, чтобы население России могло более доступно и качественно получать общественные услуги. Но тут же встаёт вопрос, какова цена этих услуг, и насколько эффективно данное реформирование в плане социальной политики и гарантий. По мнению нашего правительства, критерием эффективности данной реформы считается достаточный объём качественных общественных благ и их доступность для любого россиянина. Но, на наш взгляд, реальный критерий эффективности будет заключаться в предоставлении некоторого достаточного объёма бесплатных или хотя бы льготных общественных благ населению страны, так как благосостояние – это обеспеченность населения страны или её отдельного гражданина социальными и материальными благами, которые необходимы для их жизни. Принцип В. Парето подтверждает это: «Благосостояние общества достигает максимума и распределение ресурсов становится оптимальным, если любое изменение этого распределения не ухудшает благосостояния хотя бы одного субъекта экономики» [13. С. 672].

Согласно федеральному закону «О реформе сферы сектора общественных услуг» [12], который представляют бюджетные учреждения, вводятся новые и основательные нововведения которые:

1. Расширяют число учредителей организаций сектора общественных услуг. Сюда, кроме обычных ранее государственных и муниципальных органов, могут входить и физические лица, и иностранные коммерческие организации.
2. На основании директивно принимаемых и устанавливаемых институтами власти нормативов финансирования для таких организаций

изменяются сами механизмы обеспечения финансовыми ресурсами.

3. Определены новые типы учреждений сферы общественных услуг – автономные учреждения в образовании, здравоохранении, культуре, деятельность которых финансируется из бюджета в виде субсидий на основе подушевого норматива. При этом финансируется не сама организация, а лишь вполне определённая группа клиентов. В отношении данных учреждений предусмотрена также процедура банкротства.
4. Для автономных учреждений предусмотрено в законе два источника финансирования ресурсов: из бюджета и иной «деятельности, приносящей доходы». В отличие от бюджетных учреждений, эти доходы поступают в автономное учреждение, которое полностью распоряжается ими ради собственных основных целей.
5. Имущество казённых и бюджетных учреждений закреплено за ними на праве оперативного управления.

Согласно этому закону государственные и муниципальные учреждения финансируются не по сметам, а посредством механизма бюджетного субсидирования, для того чтобы выполнить задания государства либо муниципалитета.

Законодательно новая бюджетная реформа даёт возможность выполнять за плату в бюджетных учреждениях сверх задания, предложенного муниципалитетом либо государственным органом власти, некоторые работы либо оказывать услуги, которые представляют основной вид деятельности этого учреждения. Данный источник дополнительных финансовых ресурсов в бюджетных учреждениях имеет в экономической основе характер рыночных отношений, которые регламентируются «сверху», а не рыночной конкуренцией, т. к. определение *платы* за работу сверх задания устанавливается тем органом власти, который осуществляет полномочия учредителя данной бюджетной организации. Поэтому трудно ожидать, что установленные цены будут равновесными и эффективными.

Итак, реформа сектора общественных услуг направлена на то, чтобы повысить их качество и доступность. Это, по мнению реформаторов, будет считаться критерием ее эффективности. Но, по нашему мнению, это будет являться лишь тогда критерием качества реформы, когда качественные и доступные услуги и общественные блага будет получать *бесплатно*, либо на *льготных* условиях, та часть населения страны, которая реально в этом нуждается.

Теперь попытаемся дать оценку механизма обеспечения финансовыми ресурсами организаций общественного сектора национальной экономики, которые подлежат реформированию, и определить, насколько данный механизм соответствует определению общественных благ как социально-экономической категории. На наш взгляд, категории «общественные блага» и «госу-

дарственные и муниципальные услуги» должны быть связаны.

В теории общественного сектора дается определение и классификация общественных благ [14]. Как известно, все экономические блага делятся на *общественные* и *частные*. Общественные блага – это блага, которые являются основным результатом деятельности в общественном секторе экономики, это блага, которые потребляются каждым членом общества на бесплатной основе, т. е. за счет средств государства. Это так называемые чистые общественные блага. Эти блага имеют такие важнейшие характеристики, как несоперничество (неконкурентность) и неисключаемость из потребления. Для общественных благ характерно наличие большого положительного внешнего эффекта. Однако для целого ряда благ указанные свойства (неисключаемость и неконкурентность) могут проявляться лишь частично. Тогда принято говорить о смешанных благах. Смешанные блага могут быть перегружаемыми либо исключаемыми из потребления. Смешанный характер данных благ предполагает и возможность смешанной формы их финансирования [15].

Поскольку отсутствует индивидуальная функция спроса на общественные блага (в силу свойства неконкурентности), в сфере их предоставления невозможно формирование рыночных отношений. При отсутствии рынка очень трудно определить потребность общества в данных благах. Это можно сделать только через политический механизм.

Другой категорией благ и услуг, предоставляемых государством бесплатно, являются некоторые частные блага. Они считаются таковыми, поскольку потребляются *индивидуально* (услуги здравоохранения, образования и др.), но предоставляются государством за счет налогов и страховых платежей [16].

Многие научные работы трактуют такого рода частные блага, которые государством предоставляются какому-либо индивиду, как смешанные общественные блага. Однако здесь скорее речь идет о социально значимых частных благах.

Блага называются социально значимыми, если им свойственен ярко выраженный внешний положительный эффект. Такие блага называют еще благами особого достоинства. К таким благам относят обычно услуги социального обеспечения и социального страхования, здравоохранения, культуры, образования.

Социально значимое содержание – это то, что делает все эти три группы благ схожими между собой и побуждает общество регулировать их потребление.

По нашему мнению, чтобы реформа заработала эффективно, необходимо выделить частные блага в особую группу. Сюда мы бы отнесли лишь денежные трансферты населению, т. е. некоторые нормативно установленные государственные обязательства в денежной форме. Это могут быть какие-то социальные выплаты, денежные пособия, пенсии.

Тогда все эти блага: чистые, смешанные и частные, предоставляемые населению бесплатно, будут представлять совокупный интегральный потенциал общественных благ. Эти блага обеспечиваются налогами и другими доходами бюджета, а также государственными социальными фондами. Этот совокупный интегральный потенциал общественных благ можно представить как целевую функцию трёх аргументов: доступность благ для населения; качество благ, предоставляемых населению; достаточный объём благ, и всё это будет отражать благосостояние общества и каждого человека в отдельности и в то же время способствовать экономическому росту.

В зависимости от этих трёх аргументов целевая функция будет различной, так как величина благ каждого аргумента не является постоянной величиной. Но для нас она будет эффективной тогда, когда будет стремиться к своему наибольшему, максимальному значению.

Если критерием эффективности механизма обеспечения финансовыми ресурсами выбрать максимальное значение общего интегрального показателя бесплатных общественных благ, то этот механизм создаст такие объёмы денежных ресурсов, которые необходимы для достижения максимального значения этого показателя или этой целевой функции с одной стороны. С другой стороны, должен будет происходить устойчивый рост объёма благ за счёт организаций социальной сферы и производства некоторых товаров, на которые есть спрос, на государственных предприятиях, финансируемых из бюджетных средств.

Социальная функция государства и муниципального образования может достичь своего максимального значения только тогда, когда государство проводит соответствующую финансово-бюджетную, социально-экономическую, налоговую политику. Законодательная база тоже должна быть направлена на достижение этой цели.

В соответствии с основной концепцией федерального закона «О реформе бюджетных учреждений» [12] государство имеет право на создание ограничений в предоставлении бесплатных услуг (общественных благ). Приобретение этих благ сверх объёма, определенного государством, для населения будет платным. Тогда все блага чистые, смешанные и частные потеряют свои свойства социальных (бесплатных) благ и будут представлять рыночный товар. Государство же будет являться и производителем продукта, и регулятором, который за счёт бюджетов ограничивает потребление населением страны всяких благ.

Данная реформа имеет общесистемный характер. Она оказывает влияние на все, и, прежде всего, на роль «социального» государства России; реформа затрагивает экономические интересы населения страны, дает толчок изменениям в межбюджетных отношениях в бюджетном процессе.

Таким образом, реформа определила финансовый механизм по предоставлению благ и услуг на-

селению. Но пока еще отсутствует законодательная база. На региональном уровне необходимо ввести в действие большое количество нормативных актов, которые регулировали бы реформирование учреждений образования, здравоохранения, культуры и т. д.

Анализируя правительственную концепцию финансового обеспечения учреждений общественного сектора и формирование нового финансового механизма, можно сделать вывод о том, как будет обеспечиваться деятельность новых бюджетных учреждений:

1. Финансирование новых бюджетных учреждений идет сверху, и идёт только тогда, когда директивно установлены государственные и муниципальные задания, которые являются, по сути, решениями органов государственной и муниципальной власти, а последние выступают и главными распределителями средств бюджета.
2. В бюджетах предусматриваются субсидии каждому учреждению лишь по заданию, утверждённому сверху.

Таким образом, бюджетный процесс полностью зависит от огромного множества директивных заданий по оказанию услуг. При этом должен использоваться механизм конкурсов, тендеров на поставку общественных благ в их фактическом множестве, где заявлено столько позиций, что планировать, прогнозировать и учитывать на уровне директивного органа будет очень трудно или вообще невозможно. Выше уже говорилось о проблемах, связанных с определением реального спроса общества на общественные блага. Поскольку отсутствует рыночный механизм их предоставления, потребность в них определяется субъективно, через политический механизм общественного выбора. А это означает, что бюрократия получает право осуществлять этот выбор от имени общества. Данная реформа эту проблему не решает. Власть бюрократии еще более усиливается.

Новую систему финансирования организаций сектора общественных благ в результате введения Федерального закона № 83-ФЗ можно представить как сложнейшую чиновничье-бюрократическую пирамиду, у которой имеются колоссальные возможности коррупционного характера. Но ведь с этим как раз и борется Правительство России. На наш взгляд, эта пирамида может дестабилизировать общественный сектор экономики, сокращая рост общественных благ. А это, в свою очередь, нанесёт удар и по финансовой системе страны и поставит под удар всю политику как технической, так и социальной модернизации национальной экономики.

Если коснуться такой отрасли, как здравоохранение, то последствия реформы после введения данного закона могут выразиться в реальной опасности: «...государство может столкнуться с проблемой недостатка средств для финансирования ничем не ограниченного спроса, ...если государство

лишится сметного принципа финансирования, потребуются новые инструменты ограниченного спроса» [17. С. 140].

Чтобы исправить стагнирующую составляющую осуществляемой реформы, касающуюся в первую очередь организаций общественного сектора экономики, надо:

1. Объём финансирования бюджетных учреждений осуществлять как по госзаказу, так и по дополнительному сметному финансированию. Это определит прозрачность используемых средств с одной стороны, а с другой – отразит объёмы государственных вложений в человеческий капитал. В настоящее время, в результате реализации реформы, возникли проблемы с финансовым обеспечением бюджетных и автономных учреждений, которые финансируются только в рамках установленного задания через субсидии. При этом возможна корректировка задания, а значит и объёма финансирования. В свою очередь, определение объёма госзадания, а значит и определение спроса на общественные и социально-значимые блага, остается функцией бюрократического аппарата. Единственным выходом для бюджетных учреждений в данной ситуации является наращивание объёмов платных услуг, предоставляемых населению с использованием тех же ресурсов, что и бесплатные. А это противоречит самим принципам социальной политики, и, следовательно, социальной модернизации.
2. Оставить нетронутым старый механизм казенных учреждений по зарабатыванию ими дополнительных средств от деятельности, приносящей доход, сохраняя целевое использование доходов на модернизацию этих учреждений; кроме того, фонд заработной платы обязательно должен пополняться от этой деятельности, учитывая то, что заработная плата в бюджетных организациях достаточно низкая.

Реформа бюджетных учреждений практически уже начала реализовываться после 1 июля 2012 г., окончания так называемого переходного этапа. Однако проблемы, о которых так много говорили в предшествующий период, остались и преумножились в связи со слабой законодательной базой, несогласованностью с другими законодательными актами. Все больше стала видна истинная цель реформы – стремление государства переложить социальную функцию на плечи местных властей и самого населения. Достаточно сказать, что в составе общих расходов федерального бюджета доля расходов на выполнение функций бюджетными учреждениями в сфере образования в 2012 г. снизилась на 12 % по сравнению с 2010 г., а в сфере здравоохранения – на 8 % [18].

В области здравоохранения, по нашему мнению, сегодня надо решить проблему замены изношенного медицинского оборудования в муниципальных организациях, «повысить степень социальной ориентированности отечественной си-

стемы здравоохранения» [5. С. 131]. Как отметила Д. Кривцова, «согласно расчетам ВОЗ, по справедливости финансовых взносов населения в систему здравоохранения Россия оказалась на 185 месте из 191...» [19. С. 69].

Несмотря на проводимые Правительством России меры по вопросам социальной политики, сегодня мы наблюдаем «массовую абсолютную бедность по доходам, жилищную бедность, избыточное и несправедливое экономическое и социальное неравенство» [6. С. 64].

Несовершенная социальная политика Правительства России также привела к тому, что утрачена управляемость властных структур, а также наблюдается недостаточная организованность гражданского общества, социальное безразличие, апатия к тому, что в стране происходит. «Обратной стороной этого процесса является бесконтрольное всевластие бюрократии и ограничения ею гражданских свобод, сопровождающееся утратой управляемости экономикой и развитием общества» [20].

Каковы же предпосылки кардинальных изменений в социальных процессах, в планах Правительства РФ? Как отмечают С. Дробышевский и С. Синельников-Мурылёв, анализируя материал «Основные направления бюджетной политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» [21], «...расходы на национальную оборону, национальную безопасность...увеличиваются в реальном выражении, а сокращаются в первую очередь статьи, связанные с вложениями в человеческий капитал (здравоохранение, образование), ... расходы на социальную политику остаются практически неизменными» [22. С. 15]. Как нам предста-

вляется, если правительство не пересмотрит данные статьи расходов в сторону их увеличения, вряд ли можно ожидать хороших последствий в обществе после их введения.

В то же время профессор А. Акаев отмечает: «В стратегии «Инновационная Россия-2020» ...декларируется: «Россия ставит перед собой амбициозные, но достижимые цели долгосрочного развития – обеспечение высокого уровня благосостояния населения...Единственным возможным способом достижения этих целей является переход экономики на инновационную социально ориентированную модель развития, ...где ключевыми задачами являются: наращивание человеческого потенциала в сфере науки, образования, технологий и инноваций. Планируется увеличить к 2020 г. расходы на образование до 6,5–7 % ВВП, на здравоохранение – до 6 %»» [23. С. 97–98]. Так что у нас есть надежда, что все это осуществится и Россия станет страной с высокими темпами экономического роста благодаря эффективной технической и социальной модернизации.

Таким образом, была сделана попытка доказательства негативных для России последствий, которые возникнут, если наше государство будет и дальше оставаться субсидиарным. Население ожидает от социальных реформ большего, и эти ожидания – это ожидания, не групп олигархов, у которых есть всё, а ожидания большей части населения, живущих за чертой бедности, у которых индикаторы качества жизни очень низкие. Все социальные реформы просто никогда не оправдают их ожидания, если не будут внесены поправки и изменения.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Орлов А. Развитие экономики зависит от человеческого фактора // Экономист. – 2012. – № 12. – С. 51–56.
- Аузен А. Социокультурная формула экономической модернизации развития // Вопросы экономики. – 2012. – № 5. – С. 38–44.
- Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма. – М.: Центр гуманитарных исследований, 1990. – 360 с.
- Липсет С. Некоторые социальные предпосылки демократии: Экономическое развитие и политическая легитимность / пер. с англ. // Концепция модернизации в зарубежной социально-политической теории, 1950–1960 гг.: Сб. переводов РАН. ИНИОН. – М., 2012. – С. 35–86.
- Розмаинский И. Почему капитал здоровья накапливается в развитых странах и «проедается» в постсоветской России // Вопросы экономики. – 2011. – № 10. – С. 113–131.
- Бобков В. О социальном измерении нового этапа развития // Экономист. – 2013. – № 5. – С. 61–72.
- Инновационная Россия-2020 / Минэкономразвития 2010. URL: [http://www.economy.gov.ru/activity/sections/innovatijns/djc201012031\\_016](http://www.economy.gov.ru/activity/sections/innovatijns/djc201012031_016) (дата обращения: 22.02.2012).
- Ахинов А., Мыслева И.Н. Экономика общественного сектора. – М.: ИНФРА, 2011. – 330 с.
- Антонова З.Г., Комаревцева Л.В., Лившиц В.И. Проблемы экономического роста в России в современных условиях // Вестник государственного университета. – 2012. – № 1 (17). – С. 5–16.
- Шипович Л. Критерии и показатели роста национальной экономики в развитии экономической системы // Вестник Челябинского государственного университета. – 2013. – № 15 (306). – Вып. 41. – С. 152–157.
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. – М.: Проспект, 2009. – 124 с.
- Федеральный закон № 83-ФЗ от 08.05.2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». – М.: Проспект, 2010. – 77 с.
- Иохин В.Я. Экономическая теория. – М.: ЮРАЙТ, 2007. – 861 с.
- Понаморенко Е. Экономика и финансы общественного сектора. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 432 с.
- Лившиц В., Рыжкова М. Экономика общественного сектора. – Томск: Изд-во ТПУ, 2009. – 148 с.
- Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Е. Лекции по экономической теории государственного сектора / пер. с англ. под ред. Л.Л. Любимова. – М.: Аспект пресс, 1995. – 254 с.
- Чиркунов О. Управление мотивами в здравоохранении // Вопросы экономики. – 2011. – № 10. – С. 132–141.
- Боброва С.Г. Реформа бюджетных учреждений в рамках социально-ориентированной бюджетной политики // Современные исследования социальных проблем. – 2012. – № 10. – С. 17–19. URL: <http://www.sisp.ncrus.ru/e-ru/issu-es/2012/10/bobrova.pdf/> (дата обращения: 10.03.2013).

19. Кривцова Д. Проблемы финансирования национальной системы здравоохранения Российской Федерации // Труды междисциплинарного научно-практического семинара «Социально-экономические проблемы здоровья и здравоохранения». – СПб., 2009. – 192 с.
20. Губанов С. Державный прорыв. Неиндустриализация России и вертикальная интеграция. (Серия «Сверхдержава»). – М.: Книжный мир, 2012. – 224 с.
21. «Основные направления бюджетной политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». URL: [http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/FZ216-FZ\\_ot\\_031212.pdf](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/FZ216-FZ_ot_031212.pdf) (дата обращения: 22.05.2012).
22. Дробышевский С., Синельников-Мурылёв С. Макроэкономические предпосылки реализации новой модели роста // Вопросы экономики. – 2012. – № 9. – С. 4–24.
23. Акаев А. О стратегии интегрированной модернизации экономики России до 2025 года // Вопросы экономики. – 2012. – № 4. – С. 97–116.

Поступила 14.03.2013 г.

UDC 338.242.4

## REFORMING THE SOCIAL POLICY AT THE PRESENT STAGE OF THE COUNTRY DEVELOPMENT

Z.G. Antonova, V.I. Livshits

Tomsk Polytechnic University  
E-mail: [economics@tpu.ru](mailto:economics@tpu.ru)

**The relevance of the work** is determined by a great role of socio-economic modernization in realizing the idea of innovation development and economy modernization. The increase of well-being is not only the result, but also a prerequisite for economic growth. At the present stage of globalization, all challenges of neo-industrialization could not be solved without modernization in social sphere: education, culture, health. A person does everything and the future of our country depends on the conditions that have been created for a person.

**The objective of the work** is to study the main purposes of socio-economic modernization, expressed by the Russian Government in social policy, to consider the cause of the loss of Russia advantages in the implementation of social policy at the present stage of development, to analyze the Federal law on the reform of the budgetary sphere, to make the author's conclusions on the research topic.

**Research methods:** factographic method, based on the study of all published, recorded facts, characterizing the state of the Russian economy in the key of the problem being studied; monitoring, which consists in selecting any indicators, collection of information, formalization of the obtained results, ordering, processing information, identifying regularities and sustainable trends in the framework of the research problem; system approach and analysis.

**Results:** the authors make a hypothesis that factors of social culture, such as welfare and health may be one of the resources of modern neo-industrialization and its capital. The knowledge that the person has affect his performance in the sphere where he works, and capital health will define the time that he need to provide for his life while working. Social policy in Russia in terms of accumulation of such capital as welfare and health does not take into account many factors determining the quality of life. It is proved that the reform of budgetary organizations on the contemporary stage of the development is ineffective, as many problems are still exist and they were even multiplied due to weak legislative base, unbalance with other legislative acts. It is more obvious that the true aim of the reform is the desire of the state to shift social function on the shoulders of local authorities and the population. Social reforms conducted by the Government of Russia never justify the expectations of a greater part of the population, if the government documents relating to the reform of social policy are not amended.

### Key words:

Social policy, the reform of budgetary organizations, public goods, private goods, socially significant goods, state regulation of economy, life quality indicators.

### REFERENCES

1. Orlov A. Razvitie ekonomiki zavisit ot chelovecheskogo faktora [Economic development depends on the human factor]. *Ekonomist*, 2012, no. 12, pp. 51–56.
2. Auzen A. Sotsiokulturnaya etika ekonomicheskoy modernizatsii razvitiya [Sociocultural development of economic modernization formula]. *Economic issues*, 2012 no. 5, pp. 38–44.
3. Veber M. *Protestanskaya etika i dukh kapitalizma* [The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism]. Moscow, Tsentr Gumanitarnykh Issledovaniy, 1990. 360 p.
4. Lipset C. Nekotorye sotsialnye predposylki demokratii: ekonomicheskoe rezvitie i politicheskaya legitivnost [Some social prerequisites of democracy: Economic development and political legitimacy]. *Kontseptsiya modernizatsii v zarubezhnoy sotsialno-politicheskoy teorii, 1950–1960* [The concept of modernization in the foreign socio-political theory, 1950–1960]. RAS translations. Moscow, 1990. pp. 35–86.
5. Rozmainkiy I. Pochemu kapital zdorovya nakaplivaetsya v razvitykh stranakh i «proedaetsya v postsovetskoj Rossii» [Why is health capital accumulated in the developed countries and «eaten through» in post-Soviet Russia]. *Voprosy ekonomiki*, 2011, no. 10, pp. 113–131.
6. Bobkov V.O. O sotsialnom izmerenii novogo etapa razvitiya [On the social dimension of a new stage of development]. *Ekonomist*, 2013, no. 5, pp. 61–72.
7. Innovatsionnaya Rossiya-2020 [Innovative Russia-2020]. *Minekonomrazvitiya 2010* [Ministry of Economic Development 2010]. Available at: [http://www.economy.gov.ru/activity/sections/innovatijns/dje201012031\\_016](http://www.economy.gov.ru/activity/sections/innovatijns/dje201012031_016) (accessed 22 February 2012).
8. Akhinson A., Myslyaeva I.N. *Ekonomika obshchestvennogo sektora* [Public Economics]. Moscow, INFRA, 2011. 330 p.
9. Antonova Z.G., Komarevtseva L.V., Livshits V.I. Problemy ekonomicheskogo rosta v Rossii v sovremennykh usloviyakh [Problems of economic growth in Russia in contemporary conditions].



- blems of economic growth in Russia in the current conditions]. *Bulletin of the Tomsk State University*, 2012, vol. 17, no. 1, pp. 5–16.
10. Shipovich L. Kriterii i pokazateli rosta natsionalnoy ekonomiki v razvitiy ekonomicheskoy sistemy [Criteria and indicators of national economic growth in the development of the economic system]. *Bulletin of the Chelyabinsk State University*, 2013, vol. 41, no. 15, pp. 152–157.
  11. *Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda* [The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period until 2020]. Moscow, Prospekt, 2008. 124 p.
  12. *Federalnyy zakon № 83-FZ ot 08.05.2010. «O vnesenii izmeneniy v otdelnye zakonodatelnye akty v svyazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozheniya gosudarstvennykh (munizipalnykh) uchrezhdeniy»* [Federal law no. 83-FZ of 08.05.2010, «On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with improvement of the legal status of state (municipal) institutions»]. Moscow, Prospekt, 2010. 77 p.
  13. Iokhin V.Ya. *Ekonomicheskaya teoriya* [Economic theory]. Moscow, Yurayt, 2010. 861 p.
  14. Ponamorenko E. *Ekonomika i finansy obshchestvennogo sektora* [Economics and Finance of public sector]. Moscow, INFRA-M, 2011. 432 p.
  15. Livshits V., Ryzhkova M. *Ekonomika obshchestvennogo sektora* [Public Economics]. Tomsk, Publishing house of TPU, 2009. 148 p.
  16. Atkinson E.B., Stiglits D.E. *Leksii po ekonomicheskoy teorii gosudarstvennogo sektora* [Lectures in economic theory of public sector]. Moscow, Aspekt Press, 1995. 254 p.
  17. Chirkunov O. Upravlenie motivami v zdravookhraneni [Management motifs in health care]. *Questions of Economics*, 2011, no. 10, pp. 132–141.
  18. Bobrova S.G. Reforma byudzhethnykh uchrezhdeniy v ramkakh sotsialno-orientirovannoy byudzhethnoy politiki [Reform of budgetary institutions in the framework of the socially-oriented budget policy]. *Modern researches of social problems*, 2012, no. 10, pp. 17–19. Available at: <http://www.sisp.ncrus.ru/e-ru/issues/2012/10/bobrova.pdf> (accessed 22 March 2012).
  19. Krivtsova D. Problemy finansirovaniya natsionalnoy sistemy zdravookhraneniya Rossiyskoy Federatsii [Problems of financing of the national health system of the Russian Federation]. *Sotsialno-ekonomicheskie problemy zdorovya i zdravookhraneniya: Trudy mezhdistsiplinarnogo nauchno-prakticheskogo seminar* [Proceedings of the international scientific-practical workshop Socio-economic problems in health and health care]. Saint-Petersburg, 2009. 192 p.
  20. Gubanov S. *Derzhavny proryv. Neoindustrializatsiya Rossii i vertikalnaya integratsiya (seriya «Sverkhderzhava»)* [Sovereign breakthrough. Neoindustrialization of Russia and vertical integration. (Series «Superpower»)]. Moscow, Knizhny mir, 2012. 224 p.
  21. *Osnovnye napravleniya byudzhethnoy politiki na 2013 god i na planovyy period 2014 i 2015 godov* [«Basic directions of budget policy for the year 2013 and for the planning period 2014 and 2015»]. Available at: [http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/FZ216-FZ\\_ot\\_031212.pdf/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/FZ216-FZ_ot_031212.pdf/) (accessed 22 May 2012).
  22. Drobyshevskiy S., Sinelnikov-Murylev S. Makroekonomicheskie predposylki realizatsii novoy modeli rosta [Macroeconomic prerequisites for implementation of a new growth model]. *Questions of Economics*, 2012, no. 9, pp. 4–24.
  23. Akaev A. O strategii integririvaniya modernizatsii ekonomiki Rossii do 2025 goda [On the strategy of integrated modernization of the Russian economy before 2025]. *Questions of economy*, 2012, no. 4, pp. 97–116.