

Участие гражданского общества в реализации социальных функций государства

Аннотация. В современных условиях в Российской Федерации проблема реализации социальных функций государства приобретает особое значение и становится одной из ключевых. Для решения проблемы необходимо формирование нового подхода к реализации социальных функций государства на основе разработки и реализации ответственной бюджетной политики и участия гражданского общества.

Оценка активности гражданского общества в решении социальных вопросов показала, что в Российской Федерации создано 1942 общественных фонда, свыше трети из которых сосредоточено в Центральном федеральном округе. При этом в Крымском федеральном округе спустя год после возвращения в российскую юрисдикцию не создано ни одного общественного фонда, что затрудняет доступ граждан к дополнительной помощи со стороны институтов гражданского общества. Функционирующие в Российской Федерации краудфандинговые платформы в основном ориентированы на культурно-творческие проекты. В то же время в последние годы в России активно развивается волонтерское движение, что свидетельствует об усилении роли гражданского общества в решении социальных задач государства.

Ключевые слова: бюджет; гражданское общество; социальные функции; образование; здравоохранение; социальная политика; прикладные научные исследования.

Abstract. In modern conditions in the Russian Federation the problem of funding social sphere is of particular importance and is becoming one of the key. To solve this problem, a new approach, the use of available opportunities to achieve the socio-economic development of our state, which requires a well thought-out implementation of fiscal policy and the active participation of civil society.

Evaluation of the activity of civil society in addressing social issues has revealed that in the Russian Federation in 1942 created public funds, over one-third of which is concentrated in the Central Federal District. At the same time, the Crimean Federal District a year after returning to the Russian jurisdiction nor created a single public fund, which hinders the access of citizens to provide additional assistance on the part of civil society. Functioning in the Russian Federation kraundfandigovye platform mainly focused on the cultural and creative projects. At the same time, in recent years, Russia is actively developing the volunteer movement, which indicates the strengthening of the role of civil society in addressing the social problems of our country.

Keywords: budget; civil society; social services; education; health; social policy; applied scientific researches.



Балынин И.В.,
аспирант кафедры «Государственные
и муниципальные финансы»
Финансового университета
✉ igorbalynin@mail.ru

В настоящее время уровень социально-экономического развития Российской Федерации во многом определяется целями и результативностью бюджетной политики. Особое значение приобретают вопросы качества управления бюджета-

ми бюджетной системы Российской Федерации. Одним из критериев оценки качества управления бюджетом может выступать его сбалансированность, для обеспечения которой необходимы поиск источников бюджетных поступлений и оптимизация расходов. При этом необходимо обеспечивать повышение уровня жизни населения, что, как показывает опыт стран с развитой рыночной экономикой, невозможно без совершенствования механизмов финансового обеспечения социальной сферы и участия гражданского общества в реализации социальных функций государства.

Положительное влияние деятельности различных институтов гражданского общества проявляется как минимум в трех аспектах:

Научный руководитель: **Соляникова С.П.**, кандидат экономических наук, профессор кафедры «Государственные и муниципальные финансы».

1. Правовой аспект, в рамках которого обеспечивается соблюдение гарантированных населению законодательством прав и свобод (прежде всего на получение образования и медицинской помощи), что достигается не только посредством общественных фондов и благотворительных организаций, но и в результате деятельности политических партий (в т.ч. при оказании правовой помощи населению).

2. Социальный аспект. Деятельность институтов гражданского общества зачастую имеет социальную направленность, что проявляется в расширении доступности социальных услуг для населения (например, за счет помощи в получении нуждающимися гражданами необходимой медицинской помощи, участия в реализации образовательных программ, в возможности реализации творческого потенциала граждан).

3. Экономический аспект. Благодаря участию гражданского общества в финансовом обеспечении мероприятий социальной сферы, возникает возможность сократить нагрузку на бюджетную систему (что особенно актуально при возникновении кризисных ситуаций) и перераспределить бюджетные средства на иные мероприятия с целью стимулирования экономического роста в стране.

Различные аспекты участия институтов гражданского общества в социально-экономическом развитии государства за рубежом исследовали *Vincent Conitzer, Tuomas Sandholm, Firouz Gahvari, Nedim Peter Vogt, Redd Edward, Tina Wüstemann, Xuejuan Su, Christoph Oliver Schmid* и др. Так, например, *Reed E.* отметил, что Закон о благотворительности в Великобритании, принятый в 2007 г., базируется на предыдущем опыте и направлен на обеспечение социально-экономического развития государства [4]. В свою очередь, *Warren A., Hoyle M., Bell M.* констатировали, что британские университеты получают рекордные объемы финансирования в форме благотворительных пожертвований. Так, в 2013 г. самым крупным источником финансирования вузов Великобритании впервые стали именно благотворительные взносы [5, с. 133].

В отечественной науке данный вопрос малоизучен. Так, например, Г.Б. Поляк рассмотрел возможные пути финансирования мероприятий, связанных с социально-экономическим развитием российского государства, и отметил необходимость централизации финансовых ресурсов [6]. В то же время, по мнению Л. Рогачевой, «новым вектором в политических реалиях страны должны стать принципы социального диалога, социального партнерства и социальной ответственности, участниками которых являются три сектора: государство, бизнес и негосударственный некоммерческий сектор» [7]. В процессе изучения правового статуса общественных объединений в Российской Федерации В.Н. Шеломенцев подчеркивает, что они

выступают «важным социальным партнером органов государственной и муниципальной власти» [8].

Как свидетельствует мировой опыт, в современных условиях для эффективного решения проблемы финансового обеспечения реализации социальных функций необходимо формирование нового подхода к достижению целей социально-экономического развития государства, что требует продуманной бюджетной политики и активного участия гражданского общества в этом процессе.

Актуальность такого подхода подтверждает и проведенная нами оценка социальной ориентированности федерального бюджета. Так, в *табл. 1* представлены данные о расходах на финансирование социальной сферы в структуре расходов федерального бюджета.

Как видно из таблицы, доля расходов на социальную сферу в структуре расходов федерального бюджета к 2017 г. значительно (на 4,48%) снизится: с 39,33% в 2013 г. до 34,85%. В связи с этим существуют опасения, что у населения могут возникнуть проблемы в реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации прав социального характера. В конечном счете существует вероятность того, что ухудшится качество жизни россиян, снизится продолжительность жизни и увеличится смертность.

Согласно внесенным в апреле 2015 г. изменениям в федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» общий объем финансирования социальной сферы увеличится на 135,99 млрд руб., но по четырем из шести направлений планируются расходы были уменьшены (*рис. 1*).

Финансирование образования будет сокращено на 4,46%, культуры и кинематографии – на 8,23%, здравоохранения – на 8,38%, физической культуры и спорта – на 3,14%. В то же время расходы на социальную политику и средства массовой информации увеличены: на 5,11% и 4,14% соответственно.

Так, согласно скорректированному плану сокращение финансирования образования и здравоохранения произойдет на 4,46% и 8,38% соответственно, затронув при этом все направления (подразделы). Например, расходы на санаторно-оздоровительную помощь уменьшатся значительно больше всего – на 33,32%. В свою очередь, финансирование культуры и кинематографии в 2015 г. сократится (по сравнению с первоначальным планом) на 8,97%, до 90,75 млрд руб., а физической культуры и спорта – на 3,14%, до 71,16 млрд руб.

При этом анализ плановых параметров федерального бюджета свидетельствует, что согласно скорректированному плану были значительно уменьшены объемы финансирования прикладных научных исследований по всем расходам социальной направленности (*табл. 2*).

Расходы федерального бюджета на социальную сферу

| Раздел классификации расходов | Доля в общем объеме расходов, в % | | | | |
|-------------------------------|-----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 2013 г. (отчет) | 2014 г. (план) | 2015 г. (план) | 2016 г. (план) | 2017 г. (план) |
| Образование | 5,04 | 4,08 | 3,91 | 3,77 | 3,78 |
| Культура, кинематография | 0,71 | 0,69 | 0,64 | 0,61 | 0,52 |
| Здравоохранение | 3,76 | 3,31 | 2,62 | 2,52 | 2,33 |
| Социальная политика | 28,73 | 25,31 | 25,82 | 28,02 | 27,35 |
| Физическая культура и спорт | 0,51 | 0,57 | 0,47 | 0,45 | 0,49 |
| СМИ | 0,58 | 0,49 | 0,45 | 0,39 | 0,39 |
| Всего на социальную сферу | 39,33 | 34,46 | 33,91 | 35,75 | 34,85 |

Источник: рассчитано автором на основании федеральных законов от 04.10.2013 № 280-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2013 год», от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Из данных табл. 2 видно, что запланированный объем финансирования прикладных научных исследований в области социальной сферы за счет средств федерального бюджета в 2015 г. значительно (на 11,50%) сократился – до 32,49 млрд руб. При этом расходы на научные исследования в области культуры и кинематографии были уменьшены практически на треть – 30,39%. Представляется, что это недопустимо, так как решение текущих экономических проблем будет действенным лишь при наличии научного обоснования и сокращение финансирования научных исследований в этой сфере впоследствии может стать серьезным катализатором еще большего усугубления текущей ситуации в части формирования инновационной экономики и отраслевой реструктуризации в России.

Следует отметить, что выполнение социальных функций государством имеет многостороннее нормативно-правовое закрепление. Так, право граждан на получение образования гарантируется статьей 43 Конституции Российской Федерации. В соответствии с п. 2 ст. 41 Конституции Российской Федерации в нашем государстве «финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию». Подпунктом е) п. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации закреплено, что «в совместном ведении Российской Федера-

Таблица 2

Финансовое обеспечение прикладных научных исследований в области социальной сферы за счет средств федерального бюджета в 2015 г.

| № п/п | Прикладные научные исследования | ОФ1 | ОФ2 | Изменение | |
|-------|---------------------------------|-------|-------|-----------|--------|
| | | | | В АИ | В % |
| 1 | Образование | 14,62 | 13,06 | -1,56 | -10,68 |
| 2 | Культура и кинематография | 0,41 | 0,31 | -0,10 | -30,39 |
| 3 | Здравоохранение | 21,23 | 18,66 | -2,57 | -12,11 |
| 4 | Социальная политика | 0,11 | 0,14 | +0,03 | +22,81 |
| 5 | Физическая культура и спорт | 0,34 | 0,32 | -0,02 | -4,31 |
| 6 | Средства массовой информации | 0,00 | 0,00 | - | - |
| 7 | Социальная сфера (итого) | 36,71 | 32,49 | -4,22 | -11,50 |

Источник: составлено и рассчитано автором на основании официальных данных.

Условные обозначения. ОФ1 – объемы финансирования (первоначальный план от 01.12.2014); ОФ2 – объемы финансирования (скорректированный план от 20.04.2015); АИ – в абсолютном исчислении.

Примечание. Данные в столбцах 3–5 приведены в млрд руб., в столбце 6 – в процентах.

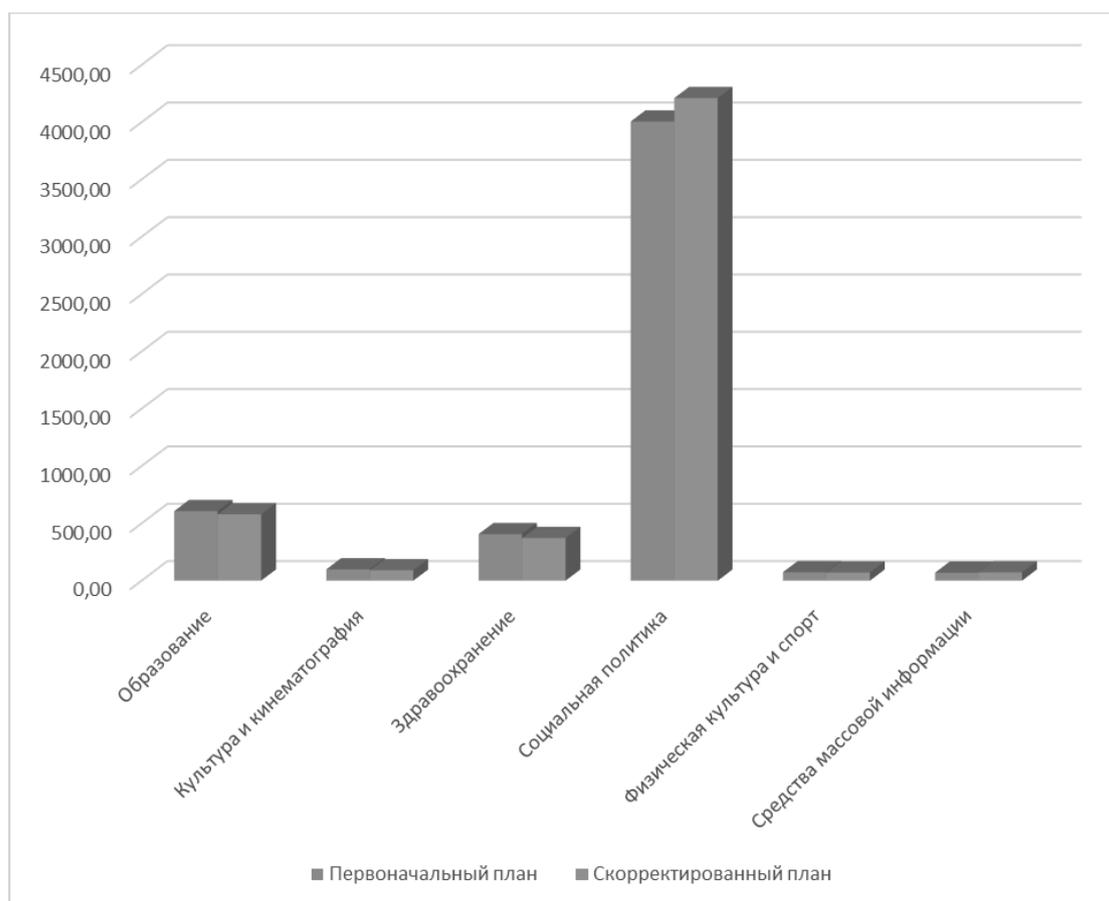


Рис. 1. Финансирование социальной сферы за счет средств федерального бюджета в 2015 г.

ции и субъектов Российской Федерации находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта».

В Российской Федерации в настоящее время из 41 государственной программы 13 приняты по направлению «Новое качество жизни» и ориентированы на развитие образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, социальную поддержку граждан, содействие занятости населения и др.

Опираясь на нормативно-правовое закрепление социальных функций государства и учитывая полученные результаты о снижении доли расходов на социальную сферу к 2017 г. на 4,48%, а также принимая во внимание последнюю корректировку плановых параметров федерального бюджета на 2015 г., предусматривающую снижение объемов финансирования большинства направлений социальной сферы, следует сделать вывод, что решение имеющихся проблем представляется возможным лишь при активном участии гражданского общества. Однако в нашем государстве оно не играет серьезной роли в финансовом обеспечении реализации социальных функций государства: Российская Федерация занимает невысокие позиции в ежегодно составляемом *Charities Aid Foundation* [9] всемирном рейтинге стран по благо-

ворительности, построенном на основе оценки трех показателей:

- 1) денежные пожертвования в благотворительные организации;
- 2) участие граждан в благотворительности в качестве волонтеров;
- 3) непосредственное оказание помощи нуждающимся незнакомым людям.

На рис. 2 представлены позиции, занимаемые Российской Федерацией в указанном выше рейтинге в 2010–2014 гг. В частности, Россия в 2010 г. занимает 138-е место и 123-е – максимально высокое – в 2013 г. При этом лидерами рейтинга в 2014 г. являются Мьянма, США, Канада.

Учитывая современные экономические реалии, а также накопленный международный опыт, представляется, что важную роль в финансовом обеспечении мероприятий в социальной сфере должны выполнять общественные фонды. В табл. 3 приведены данные о количестве общественных фондов в Российской Федерации в разрезе федеральных округов.

Анализ данных табл. 3 позволяет сделать вывод о том, что свыше трети (37,91%) всех общественных фондов расположены в Центральном федеральном округе, а в Крымском федеральном округе не создано

ни одного общественного фонда, что, безусловно, затрудняет участие институтов гражданского общества в решении социальных проблем населения.

Следует также отметить, что в январе 2015 г. Правительством Новосибирской области было принято постановление [3], направленное на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, к которым относятся общественные фонды. Представляется возможным распространить данный опыт на другие российские регионы.

За рубежом важное значение в финансовом обеспечении социальных функций государства играют краудфандинговые платформы (американские *Kickstarter, FanBacked, HeadFunder, Prosper*, немецкая *Startnext*, голландская *Sellaband*, индийская *Ketto*, латиноамериканская *Brooto*, новозеландская *PledgeMe*, индийская *Ignite Intent*, французская *Ulule* китайская *Pozible*, сингапурская *Crowdtivate* и др.). Краудфандинговая площадка *CrowdMission* поддерживает предприятия социальной направленности, а также проявляющие заботу об окружающей среде.

В Российской Федерации в последние годы краудфандинг стремительно развивается. Среди наиболее известных платформ можно выделить *Kroogi, Planeta.ru, Boomstarter, Thank you, Fund4Start* и др. Так, на сайте *boomstarter.ru* в апреле 2015 г. был завершён сбор средств на школу фермеров для сирот в селе Кривец Пермского края (свыше 330 тыс. руб.), а также собраны средства для обеспечения системой вызова отделения сестринского ухода АНО «Центр инновации в социально-медицинском обслуживании «Опека»» (свыше 200 тыс. руб.), на строительство изолятора для больных животных в Волгограде (свыше 100 тыс. руб.).

Однако результаты анализа свидетельствуют, что основное количество из созданных в нашей стране краудфандинговых площадок в большей степени связаны с поддержкой разнообразных творческих проектов (финансированием выпуска фильмов, книг, музыкальных альбомов, клипов и др.).

По итогам проведенного исследования следует сделать следующие выводы:

1. По четырем из шести направлений планируемые расходы были уменьшены: по образованию – на 4,46%, по культуре и кинематографии – на 8,23%, что в абсолютном исчислении составляет 8,14 млрд руб.; по здравоохранению – на 8,38%, что в абсолютном исчислении составляет 33,99 млрд руб.; по физической культуре и спорту – на 3,14%, что в абсолютном исчислении составляет 2,30 млрд руб.

2. Особую озабоченность вызывает сокращение объемов финансирования прикладных научных исследований в области социальной сферы, что может привести к ухудшению экономической ситуации в долгосрочной перспективе.

3. Права граждан в области социальной сферы гарантированы рядом нормативно-правовых актов (прежде всего Конституцией Российской Федерации), но их финансовое обеспечение не стабильно.

4. Во всемирном рейтинге стран по благотворительности Российская Федерация расположена за пределами первой сотни (что говорит об отсутствии внимания со стороны гражданского общества к имеющимся социальным проблемам).

5. Около 40% общественных фондов Российской Федерации сосредоточены в Центральном федеральном округе, что свидетельствует о неравномерности их распространения по территории страны.

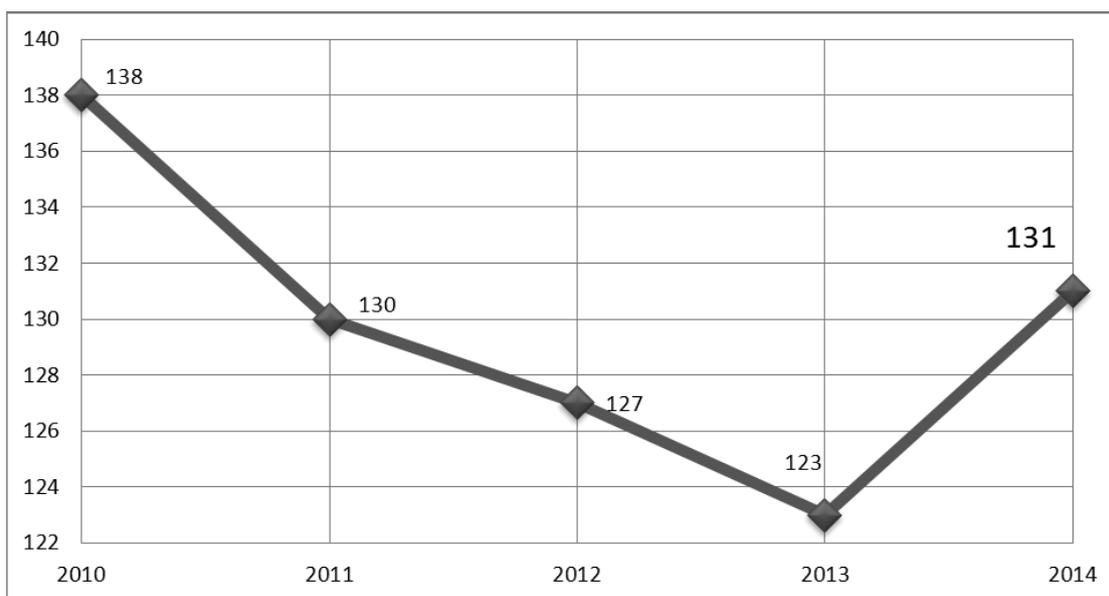


Рис. 2. Место Российской Федерации во Всемирном рейтинге благотворительности

Общественные фонды в Российской Федерации

| № п/п | Федеральный округ | Количество | Доля, в % |
|-------|----------------------|------------|-----------|
| 1 | ЦФО | 1942 | 37,91 |
| 2 | СЗФО | 705 | 13,76 |
| 3 | ЮФО | 296 | 5,78 |
| 4 | СКЗФО | 280 | 5,47 |
| 5 | ПФО | 732 | 14,29 |
| 6 | УФО | 287 | 5,60 |
| 7 | СИБФО | 627 | 12,24 |
| 8 | ДФО | 162 | 3,16 |
| 9 | КФО | 0 | 0,00 |
| 10 | Министерство юстиции | 91 | 1,78 |
| 11 | Всего | 5122 | 100,00 |

Условные обозначения: ЦФО – Центральный федеральный округ; СЗФО – Северо-Западный федеральный округ; ЮФО – Южный федеральный округ; СКЗФО – Северо-Кавказский федеральный округ; ПФО – Приволжский федеральный округ; УФО – Уральский федеральный округ; СИБФО – Сибирский федеральный округ; ДФО – Дальневосточный федеральный округ; КФО – Крымский федеральный округ. Источник: составлено и рассчитано автором на основании данных Министерства юстиции Российской Федерации по состоянию на 31.12.2014 [10].

6. Краудфандинговые платформы в России в основном ориентированы на культурно-творческие проекты.

В целях повышения роли и авторитета гражданского общества в финансовом обеспечении социальных функций государства следует:

1. Усилить роль общественных фондов и краудфандинговых платформ в защите окружающей среды (состояние которой оказывает непосредственное влияние на здоровье человека).

2. Продумать дополнительные меры морального стимулирования волонтеров и лиц, занимающихся благотворительностью.

3. Разработать социальную рекламу для запуска в СМИ, общественном транспорте, учебных, культурных и лечебных заведениях.

4. Ввести в учебную программу начальных классов «Уроки доброты (Уроки милосердия и доброты)».

5. Проводить научные мероприятия по проблемам участия гражданского общества в реализации социальных функций государства.

6. Следует разрабатывать и реализовывать меры государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Представляется, что реализация этих предложений позволит обеспечить рост активности гражданского общества в финансовом обеспечении социальных функций государства, что в конечном счете будет способствовать решению двух важнейших проблем: повышения качества жизни населения и управления бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в посл. ред. от 21.07.2014).
2. Федеральный закон от 01.12.2014 N 384-ФЗ (в ред. от 20.04.2015) «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».
3. Постановление Правительства Новосибирской области от 19.01.2015 N 9-п «Об утверждении государственной программы Новосибирской области "Государственная поддержка общественных инициатив, социально ориентированных некоммерческих организаций и развития институтов гражданского общества в Новосибирской области на 2015–2020 годы"».
4. Reed Edward. England and Wales: Charities Act 2006 – receives Royal Assent and becomes law. *Trusts & Trustees*, February 2007; 13: 34–36.
5. Warren A., Hoyer M., Bell M. Strategic cultures of philanthropy: English universities and the changing geographies of giving. *Original Research Article // Geoforum*, Volume 55, August 2014, pp. 133–142.
6. Поляк Г.Б. Способы организации финансовых ресурсов экономического и социального развития государства // *Финансы и кредит*. 2012. № 34 (514). С. 2–5.
7. Рогачева Л.И. Общественные организации и гражданское общество // *Власть*. 2010. № 4. С. 27–29.
8. Шеломенцев В.Н. Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации // *Научный вестник Московского государственного технического университета гражданской авиации*. 2012. № 182. С. 114–123.
9. Charities Aid Foundation. World Giving Index. Электронный ресурс. URL: <https://www.cafonline.org/media-and-news/press-releases/world-giving-index-launches.aspx> (дата обращения: 30.04.2015).
10. Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. Электронный ресурс. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 07.01.2015).