

УДК 336.5.02

ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В РОССИИ: НОВЫЙ ЭТАП

СЕДОВА МАРИНА ЛЕОНИДОВНА, канд. экон. наук, профессор кафедры «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета

E-mail: sedfin@mail.ru

ГИЛЯДОВА МАРИНА НУВАХОВНА, аспирант кафедры «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета

E-mail: gimanu@mail.ru

Статья посвящена вопросам финансового обеспечения социального обслуживания в условиях расширения числа поставщиков социальных услуг, предусмотренного Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Цель работы – выявление факторов, влияющих на механизм финансирования социального обслуживания; определение основных источников и методов финансирования социальных услуг в условиях реализации положений нового закона.

Сделан вывод о влиянии на механизм финансирования социальных услуг исторических и национальных традиций, вида услуги, формы ее представления, периодичности, характера поставщиков и получателей услуг. Выявлено противоречие в том, что законодательно закреплен только один фактор финансового обеспечения услуги – тип поставщика, при этом он не зависит от характера услуг, а его финансовые основы деятельности могут не соответствовать целям социального обслуживания. Предложено разделить виды услуг в зависимости от характера поставщиков, а в нормативном методе использовать за единицу нормирования комплекс услуг.

Ключевые слова: финансовый механизм социального обслуживания; государственные услуги; методы финансирования.

Financing the Social Service in Russia: a New Phase

MARINA L. SEDOVA, PhD (Economics), professor of the Federal and Municipal Finance Chair, Financial University

MARINA N. GILYADOVA, post-graduate student of the Federal and Municipal Finance Chair, Financial University

The paper addresses the issues of the financial support of social services, given the growing number of social service providers as per Federal Law No. 442-FZ “On the Principles of Social Services for Citizens in the Russian Federation” dd. 28.12.2013. The purpose of the research is to identify factors affecting the mechanism of social services financing and determine the main sources and methods of funding the social services under the new law. It is concluded that among the factors having an impact on the financing mechanism of social services are historical and national traditions, type of service, the form of its provision, frequency, nature of suppliers and recipients of services. There is an inconsistency in that only one factor of financial support of a service - the type of provider – is formalized in legislation but upon that the provider does not depend on the nature of a service, while his financial basics of activity may not be consistent with the goals of social services. It is proposed to categorize the types of services depending on the nature of providers and use a complex of services as a standard unit in the normative method.

Keywords: financial mechanism of social services; government services; financing methods.

Введение

Социальное обслуживание относится к числу важнейших государственных и муниципальных (публичных) услуг, поскольку они ориентированы на самые незащищенные слои населения: детей-сирот; детей, попавших в трудную жизненную ситуацию (социальное сиротство); инвалидов, в том числе детей-инвалидов; беженцев и др. В данной

статье социальное обслуживание и социальные услуги будут рассматриваться как равнозначные понятия, хотя в зарубежной литературе [1] и отечественных публикациях [2, с. 16] термин «социальные услуги» обычно трактуется шире, включая все образовательные, медицинские услуги и т.д.¹

¹ В советской литературе финансирование социального обслуживания рассматривалось в составе социального обеспечения.

Факторы, влияющие на механизм финансирования социального обслуживания, источники финансирования

Исторически в разных странах сложились разные модели организации и финансирования социального обслуживания. Вплоть до XVIII в. основной моделью организации было учреждение церковью, благотворительными фондами, частными лицами детских приютов и домов для одиноких пожилых людей, инвалидов, т. е. источником финансирования социальных услуг были благотворительные взносы, средства прихожан, иных граждан. Можно отметить интересные исторические примеры мобилизации средств для детских приютов, домов престарелых, а именно сборы с театральных билетов, билетов на концерты и другие мероприятия [3], а также сборы, уплачиваемые кавалерами государственных орденов. Так, в России дамы, которым был пожалован орден св. Екатерины малого креста, должны были вносить в богоугодные заведения при пожаловании 250 руб. [3].

Государственное (муниципальное) финансирование социального обслуживания наряду с частным стало развиваться в отдельных странах в XVIII в., например во Франции и в России, а в СССР оно было единственным источником социальных услуг. К сожалению, мировая художественная литера-

тура² создала не лучшие образы институтов социального обслуживания независимо от источников их финансирования.

Право на социальное обслуживание закреплено Европейской социальной хартией (Страсбург, 1996 г.), положения которой вступили в силу для Российской Федерации с 1 декабря 2009 г. В ст. 14 Европейской социальной хартии говорится, что государства-стороны этого международного акта должны «содействовать деятельности или созданию служб, которые, используя методы социальной работы, способствовали бы благосостоянию и развитию как отдельных лиц, так и групп в обществе, а также их адаптации к социальной среде», «поощрять участие отдельных лиц, а также добровольных или иных организаций в создании и деятельности таких служб». В настоящее время государственные и муниципальные (публичные) расходы на социальные услуги в странах ОЭСР колеблются от 0,1% ВВП в Турции до 7,5% — в Швеции (см. рис. 1) и составляют от 0,8% от общих социальных расходов в Турции до 28,6% в Мексике. Старение населения создает дополнительное давление на государственные и муниципальные финансы, поскольку требуются не только средства на пенсионные выплаты, но и

² Например, Н.В. Гоголь «Ревизор», Ч. Диккенс «Оливер Твист», И. Ильф, Е. Петров «Двенадцать стульев» и др.

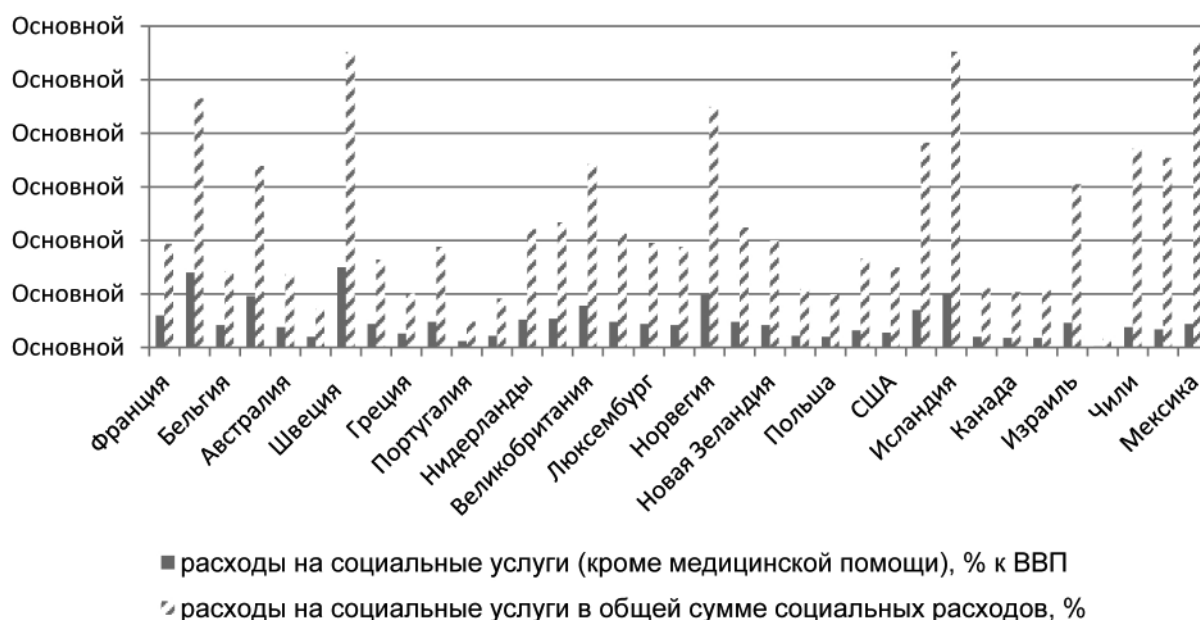


Рис. 1. Доля публичных расходов на социальные услуги (без медицинских услуг), % к ВВП и к общей сумме социальных расходов в странах ОЭСР в 2012 г.

Источник: составлено по данным ОЭСР. URL: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Social-Expenditure-Update-Nov2014-8pages.pdf>.

дополнительные расходы на социальное обслуживание [4].

В соответствии со ст. 20, 21 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее — Закон № 442-ФЗ) виды социальных услуг включают следующие услуги: социально-бытовые, направленные на поддержание жизнедеятельности получателей социальных услуг в быту; социально-медицинские; социально-психологические, предусматривающие оказание помощи в коррекции психологического состояния получателей социальных услуг для адаптации в социальной среде; социально-педагогические, направленные на профилактику отклонений в поведении и развитии личности получателей социальных услуг, формирование у них позитивных интересов (в том числе в сфере досуга), организацию их досуга, оказание помощи семье в воспитании детей; социально-трудовые, направленные на оказание помощи в трудоустройстве и в решении других проблем, связанных с трудовой адаптацией; социально-правовые, направленные на оказание помощи в получении юридических услуг, в том числе бесплатно, в защите прав и законных интересов получателей социальных услуг; услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности, в том числе детей-инвалидов; срочные социальные услуги (бесплатное горячее питание и набор продуктов, обеспечение одеждой, обувью, содействие в получении временного жилья и т.д.).

Социальные услуги различаются по форме: стационарная, полустационарная, на дому, по телефону (телефоны доверия), а также по периодичности оказания: постоянные, периодические, разовые. Неоднородность содержания социальных услуг значительно отличает их от других государственных (муниципальных) услуг, например в сфере образования. Разные по составу затрат, количеству необходимых специалистов, требованиям к материальной базе социальные услуги хотя и поддаются нормированию, но сложны даже с точки зрения оптимизации затрат. Так, если в сфере образования можно минимизировать административно-управленческие расходы, объединяя в комплексы разные учреждения по видам услуг (например, школы, детские сады, учреждения дополнительного образования), то в сфере социального обслуживания это не всегда возможно, хотя такие меры и принимаются, например в г. Москве.

Вполне логично считать, что источники финансирования социальных услуг должны зависеть от вида и формы таких услуг, тем не менее российским законодательством определены условия бесплатного получения таких услуг только в зависимости от получателя: несовершеннолетние, лица, пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций, вооруженных межнациональных (межэтнических конфликтов), а также малообеспеченные граждане, среднедушевой доход которых в семье не превышает определенную границу (ст. 31 Закона № 442-ФЗ). Федеральное законодательство такой границей определило полуторный размер прожиточного минимума, вместе с тем под эту границу подпадает значительная часть населения регионов России. Так, доля лиц, у которых среднедушевые доходы в семье ниже прожиточного минимума, в среднем по Российской Федерации в 2012 г. составляла 10,8%, при этом различалась от 6,6% в Ямало-Ненецком автономном округе до 35,4% в Республике Калмыкия³.

Бюджетное финансирование социального обслуживания в Российской Федерации

В Российской Федерации государственные и муниципальные расходы на социальное обслуживание в 2014 г. составили 245,1 млрд руб., при этом 234,7 млрд руб. — за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов⁴, в % к ВВП соответственно 0,34 и 0,33, а к общей сумме расходов по разделу «Социальная политика» — 2,8 и 15,2%. Регионы-лидеры расходов бюджета на социальное обслуживание: Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Красноярский край, Свердловская область, Республика Татарстан, регионы с меньшим объемом расходов: Республики Калмыкия, Адыгея, Алтай. Плата населения за услуги в сфере социального обслуживания составила в 2014 г., по данным Росстата, 12,9 млрд руб.,⁵ это на 2 млрд руб. выше объема финансирования из федерального бюджета по подразделу «Социальное обслуживание», а также составляет более 5% общей суммы расходов бюджетов всех уровней по данному подразделу.

³ URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/04-15.htm.

⁴ URL: <http://roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/>, данные приведены на основе кассового метода.

⁵ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail.

Таблица 1

Расходы федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на социальное обслуживание в 2011–2014 гг.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Федеральный бюджет, млрд руб.	6,9	7,94	9,86	10,4
в % к общей сумме расходов	0,1	0,1	0,1	0,1
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, млрд руб.	285,9	317,9	211,7	234,7
в % к общей сумме расходов	3,7	3,8	2,4	2,5
Справочно:				
число учреждений для граждан пожилого возраста и инвалидов (детей и взрослых)	1551	1538	1545	н/д
численность проживающих, тыс. человек	268	269	269	н/д

Источник: составлено по данным Федерального казначейства и Росстата.

Децентрализация бюджетных расходов на социальное обслуживание свойственна не только России, но и другим странам, например, Великобритании, где социальные услуги инвалидам представляются местными органами⁶.

Традиции, сложившиеся в разных регионах России, предопределяют разную потребность в услугах детских домов-интернатов, домов престарелых, центров реабилитации подростков и т. д. Так, в кавказских республиках даже в условиях военных действий родственники усыновляли (удочеряли) детей погибших родителей, не оставляли без попечения одиноких стариков. Но, как и в других случаях, децентрализация приводит к разной степени бюджетной обеспеченности соответствующих услуг. В определенной степени в России проблема дифференциации бюджетной обеспеченности решается субсидированием за счет федеральных средств, в частности из бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации выделяются субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ, связанных с укреплением материально-технической базы учреждений социального обслуживания.

В целом в России наблюдается неоднозначная тенденция расходов бюджетов разных уровней на социальное обслуживание. Можно отметить постоянную долю расходов на социальное обслуживание в общих расходах федерального бюджета

и резкое падение в 2013 г. даже в абсолютном выражении расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в то время как численность основных учреждений социального обслуживания и проживающих там взрослых и детей не уменьшилась (см. табл. 1).

Методы финансирования социального обслуживания в условиях демополизации поставщиков услуг

Вступивший с 1 января 2015 г. Закон № 442-ФЗ, а также подпрограмма «Модернизация и развитие социального обслуживания граждан» государственной программы «Социальная поддержка граждан», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 296, предусматривают расширение состава поставщиков социальных услуг за счет активного привлечения негосударственных организаций и индивидуальных предпринимателей к социальному обслуживанию. Государственное субсидирование или государственные закупки таких услуг у негосударственных поставщиков сохраняют статус государственных расходов, поскольку теория государственных финансов разделяет понятия «государственное обеспечение» и «государственное производство» услуг [5, с. 24].

В соответствии со ст. 30 Закона № 442-ФЗ из бюджета субсидируется поставщик социальной услуги или оплачивается государственный заказ. За рубежом возможно в качестве альтернативы услуги

⁶URL: <https://www.gov.uk/financial-help-disabled/overview>.

Методы финансирования социального обслуживания в зависимости от типа поставщика услуг

Тип поставщика социальных услуг	Методы финансирования	
Казенное учреждение	Сметное финансирование	Программное финансирование в соответствии с подпрограммой «Модернизация и развитие социального обслуживания граждан», региональными программами развития социального обслуживания
Бюджетное, автономное учреждение	Нормативно-подушевое финансирование	
Коммерческая, некоммерческая организация, индивидуальный предприниматель	Субсидия на компенсацию затрат, связанных с предоставлением услуги, покупка услуг*	

* Покупка услуг может рассматриваться как контрактное финансирование – см. О.И. Лозицкая. Совершенствование финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг в сфере дошкольного образования / дисс. ... канд. экон. наук по специальности 08.00.10. М., Финансовый университет, 2014. С. 58.

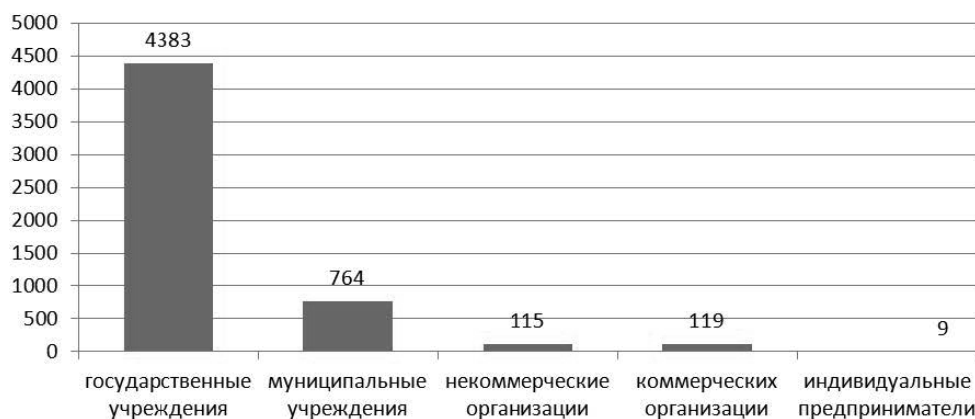


Рис. 2. Структура поставщиков социальных услуг населению по данным региональных реестров поставщиков социальных услуг (кроме Москвы)

Источник: составлено на основе данных реестров поставщиков социальных услуг, представленных региональными органами государственной власти в сети Интернет.

государственного (муниципального) учреждения предоставление субсидии непосредственно нуждающемуся для приобретения услуги у частного поставщика⁷, ваучер для приобретения государственной услуги (в данном случае лицо получает не средства, а некий документ, оформляющий право на получение услуги у любого поставщика) [6, с. 147], используется также механизм социального страхования на случай длительного медицинского ухода [7].

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — БК РФ) и Закон № 442-ФЗ предусматривают следующие методы финансирования социальных услуг в зависимости от типа поставщика: сметный, нормативно-подушевой, субсидия на

компенсацию затрат, государственный заказ, программное финансирование (табл. 2).

Результаты анализа реестров поставщиков социальных услуг

Законодательством предусматривается ведение региональными органами исполнительной власти реестров поставщиков социальных услуг, которые должны находиться в свободном доступе в сети Интернет. По состоянию на июнь 2015 г. во всех субъектах Российской Федерации сформированы и представлены такие реестры, и их анализ позволяет сделать первые выводы:

- 1) по состоянию на июнь 2015 г. основную долю поставщиков социальных услуг составляют государственные учреждения (см. рис. 2);

⁷ Сайт Правительства Великобритании — URL: <https://www.gov.uk/financial-help-disabled/overview>.

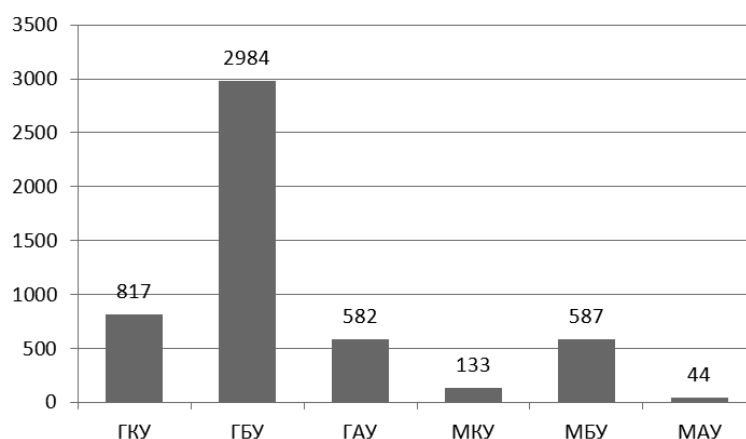


Рис. 3. Структура государственных и муниципальных учреждений – поставщиков социальных услуг населению по данным региональных реестров поставщиков социальных услуг¹

Источник: составлено на основе данных реестров поставщиков социальных услуг, представленных региональными органами государственной власти в сети Интернет.

¹ ГКУ – государственные казенные учреждения, ГБУ – государственные бюджетные учреждения, ГАУ – государственные автономные учреждения, МКУ – муниципальные казенные учреждения, МБУ – муниципальные бюджетные учреждения, МАУ – муниципальные автономные учреждения.

- 2) в отдельных регионах полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по социальному обслуживанию граждан переданы органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, т. е. в них действуют наряду с региональными государственными учреждениями муниципальные учреждения социального обслуживания; к таким регионам относятся: Белгородская (72%⁸), Ярославская (44%), Вологодская (66%), Калининградская (64%), Ленинградская (49%), Волгоградская (31%), Ростовская (43%), Пензенская (69%), Самарская (20%), Тюменская (52), Челябинская (81%), Кемеровская (56%), Новосибирская (67%) области, Республики Карелия (66%), Башкортостан (6%), Красноярский край (55%);
- 3) по типам государственных и муниципальных учреждений-поставщиков социальных услуг лидируют бюджетные учреждения (см. рис. 3);
- 4) типы государственных и муниципальных учреждений не зависят от перечня предоставляемых социальных услуг, а также состава платных и бесплатных услуг;
- 5) регионами-лидерами по числу коммерческих и некоммерческих организаций в об-

щем количестве поставщиков социальных услуг являются Республика Башкортостан, Амурская область;

- 6) количество представленных в реестре коммерческих и некоммерческих организаций практически одинаково;
- 7) доля индивидуальных предпринимателей-поставщиков услуг незначительна (девять поставщиков).

Представленные данные о поставщиках социальных услуг могут не отражать полностью картину, поскольку не все социально ориентированные негосударственные коммерческие и некоммерческие организации, частные лица включены в реестр.

Что касается государственных и муниципальных учреждений, то с учетом специфики характера получателей услуг, а также самих услуг видится определенное противоречие в преобладании бюджетного типа учреждений как поставщика услуг. С одной стороны, именно автономные и бюджетные учреждения имеют возможность в соответствии с Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» использовать доходы от разрешенных платных услуг, поступления от благотворительных и спонсорских взносов для осуществления своей уставной деятельности,

⁸ В скобках указана доля муниципальных учреждений в общей численности поставщиков социальных услуг.

что органически присуще социальному обслуживанию. Но, с другой стороны, эта форма предполагает государственное (муниципальное) задание и объем бюджетного финансирования в зависимости от объема оказанных услуг. В этом случае существует риск либо приписок, либо искусственного привлечения «клиентов» в учреждения социального обслуживания. В связи с этим целесообразно ориентироваться на вывод о том, что единицей нормирования не всегда является услуга. Для казенных учреждений в соответствии с нормами ст. 35, 41 БК РФ использование доходов от платных услуг не разрешено. Тем не менее в ряде случаев в перечне информации о поставщике услуги и для казенных учреждений указаны платные, частично платные и бесплатные услуги.

Выводы

Основными поставщиками социальных услуг в России являются региональные бюджетные учреждения, следовательно, преобладающий метод финансирования — нормативно-подушевой. Для повышения эффективности финансирования социального обслуживания считаем необходимым определить тип учреждений для соответствующих видов социальных услуг, ввести запрет для казенных учреждений на осуществление платных услуг, а для бюджетных и автономных учреждений перейти от подушевого нормирования каждой услуги к нормированию комплекса услуг. Важно в мониторинге поставщиков социальных услуг указывать не только форму собственности поставщиков услуг и форму предоставления услуг, но для государственных и муниципальных учреждений — тип учреждений и соответствующий им перечень видов услуг. Целесообразно, следуя зарубежному опыту, из всего перечня социальных услуг выбрать те, которые можно передать негосударственным институтам.

Литература

1. Enrique Delamonica, Santosh Mehrotra How can Financing of Social Services be Pro-Poor? // United Nations Research Institute for Social Development. 2008, February. URL: <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/9B44A27C86993778C125751400595FB5? OpenDocument>.
2. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 16.
3. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. URL: <http://bibliotekar.ru/bep/74.htm>.

4. Доббс Р., Маньяка Дж., Войцел Дж. Четыре глобальные силы, которые перевернут все тренды. МакКензи Глобальный институт. 2015. Апрель. URL: http://www.mckinsey.com/insights/strategy/the_four_global_forces_breaking_all_the_trends.
5. Масгрейв Р., Масгрейв П. Государственные финансы: теория и практика / Перевод с англ. М.: Бизнес-Атлас, 2009.
6. Modernising Government The Way Forward. OECD, 2005. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/modernising-government_9789264010505-en#page.
7. Obezvrezhivanie demograficheskoi «bomby zamedlennogo deistviya» v Germanii // [Neutralization demographic \»time bombs \» in Germany] Byulleten' VOZ=/he Bulletin of WHO. 2012. No 1.

References

1. Enrique Delamonica, Santosh Mehrotra How can Financing of Social Services be Pro-Poor? // United Nations Research Institute for Social Development. 2008, February. Available at: URL: <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/9B44A27C86993778C125751400595FB5? OpenDocument>.
2. Tereshchenko L.K. Services: state, public, social [Uslugi: gosudarstvennyye, publichnyye, sotsial'nyye]. *Magazine of Russian law*, 2004, No 10.
3. Encyclopedic Dictionary Brockhaus and Efron [Jenciklopedicheskij slovar' Brokgauza i Efrona]. Available at: URL: <http://bibliotekar.ru/bep/74.htm>.
4. Richard Dobbs, James Manyika, and Jonathan Woetzell. The four global forces breaking all the trends. McKinsey Global Institute, 2015, April.
5. Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave. Public finances: the theory and the practice / Translation with English [Gosudarstvennyye finansy: teoriya i praktika Perevod s angl.]. Atlas-Biznes, Moscow, 2009.
6. Modernising Government The Way Forward. OECD, 2005. Available at: URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/modernising-government_9789264010505-en#page.
7. Neutralization demographic \»time bombs \» in Germany [Obezvrezhivanie demograficheskoi «bomby zamedlennogo deistviya» v Germanii]. Bulletin of WHO. 2012. No 1.