

ФИНАНСЫ

УДК 33.332; 33.336

О.В. Глушакова**ФИНАНСОВЫЕ ИСТОЧНИКИ ВОСПРОИЗВОДСТВА КАЧЕСТВА
ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
СИСТЕМАХ**

Обосновываются финансовые источники воспроизводства качества жизни населения. Утверждается, что главным фактором развития социально-экономических систем и источником их финансового обеспечения выступает человеческий капитал с высокой долей интеллектуальной составляющей в разрезе его структурных элементов.

Ключевые слова: воспроизводство качества жизни населения, социально-экономическая система, финансовые источники, человеческий капитал.

Процесс воспроизводства качества жизни населения в социально-экономических системах разных уровней требует подведения под него реальной финансовой основы. Очевидно, что финансовое обеспечение данного процесса должно осуществляться за счет нескольких источников. Необходимость привлечения различных источников финансирования обусловлена перманентным движением системы потребностей индивидов как непрерывно дополняющейся и возвышающейся. Обеспечить ее покрытие в условиях постоянных внутрисистемных изменений и изменений, происходящих во внешней среде, практически невозможно за счет какого-либо одного источника финансирования. Изменение политической ситуации, техногенные и природные катастрофы, волатильность цен на сырьевые ресурсы, стремительное развитие коммуникаций, средств связи, информационных систем, техники, технологий, ухудшение экологической обстановки и т. п. – вот далеко не полный перечень тех условий, в которых происходит формирование и возвышение системы потребностей каждого отдельно взятого индивида, систем потребностей населения муниципальных, региональных социально-экономических систем и интегральной системы потребностей населения социально-экономической системы РФ [1]. Необходимость привлечения различных финансовых источников в целях обеспечения расширенного воспроизводства качества жизни населения связана еще и с тем, что каждый источник финансовых ресурсов имманентно является дефицитным, поскольку возможность удовлетворения тех или иных потребностей за счет этого источника ограничивается его объемом. Ограниченность ресурсов и обусловленная этим необходимость их рационального распределения – два основных постулата, на которых базируется теория предельной полезности, выступающая методологическим базисом финансовой науки [2. С. 15].

Следует подчеркнуть, что все население социально-экономической системы того или иного уровня распределено между двумя подсистемами – со-

циальной и экономической. В социальной подсистеме сосредоточено трудоспособное население, задействованное в учреждениях образования, науки, культуры и искусства, здравоохранения, социальной защиты. К социальной подсистеме также относятся такие социально-демографические группы населения, как пенсионеры, инвалиды, дети.

Социальная подсистема является основным поставщиком общественных благ. В ней создаются и предоставляются всему населению социально-экономической системы специфические товары – объекты общественного пользования (дороги, больницы, спортивные учреждения, учреждения образования, культуры, здравоохранения и т.п.). Социальная подсистема является основным поставщиком общественных услуг (образовательных, медицинских, культурных, социальной защиты и социальных гарантий и т.п.). Ряд товаров и услуг, предоставляемых социальной подсистемой, служит для удовлетворения высших потребностей всего общества.

В экономической подсистеме сосредоточено трудоспособное население, задействованное в сфере материального производства, финансовой сфере, строительстве, торговле, сельском хозяйстве, предприятиях транспорта, связи и т.п.

Экономическая подсистема, в свою очередь, выступает в роли основного поставщика экономических благ для социально-экономической системы в целом. Будучи распределенным между социальной и экономической подсистемами, население каждой из подсистем удовлетворяет свои физиологические и высшие потребности за счет результатов функционирования каждой из этих подсистем. Так, социальная подсистема, являясь производителем общественных товаров и услуг, одновременно является и их потребителем, а удовлетворение физиологических потребностей (потребностей, связанных с обеспечением нормальной жизнедеятельности индивидов) осуществляется за счет результатов функционирования экономической подсистемы.

То же самое можно сказать и о населении, задействованном в экономической подсистеме, которое, являясь производителем экономических благ, одновременно является и их потребителем. При этом удовлетворение потребностей населения экономической подсистемы в общественных товарах и услугах осуществляется за счет результатов функционирования социальной подсистемы.

Особенности и уровень функционирования социальной и экономической подсистем определяют финансовые источники воспроизводства качества жизни населения в этих подсистемах. Рассмотрим их.

Одним из основных финансовых источников обеспечения воспроизводства качества жизни населения в социально-экономической системе РФ в целом с учетом входящих в ее состав региональных и муниципальных социально-экономических систем в разрезе социальной и экономической подсистем являются средства государственных социальных внебюджетных фондов – Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования, Федерального и территориального фондов обязательного медицинского страхования.

Так, за счет средств Пенсионного фонда РФ [3] в региональных, муниципальных социально-экономических системах и в социально-экономической системе РФ в целом производится выплата страховой и накопительной части

трудовой пенсии, материнского (семейного) капитала, ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан в соответствии с действующим федеральным законодательством (см. [4–7]). Несмотря на передачу основных мандатов социальной поддержки на региональный уровень, органы власти и управления постоянно инициируют реализацию программ, полномочия по сопровождению которых делегируются Пенсионному фонду. Подобная политика все больше отдаляет его от страховых принципов функционирования [8. С. 83].

Средства Фонда социального страхования [9] направляются на осуществление страховых выплат в случае временной нетрудоспособности работающего населения, обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, выплату пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, единовременных пособий при рождении ребенка, единовременных пособий женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, а также пособий отдельным категориям граждан в соответствии с действующим федеральным законодательством в социально-экономических системах всех уровней с учетом входящих в их состав подсистем.

За счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования [10] производится оплата медицинских услуг, предоставляемых работающему и неработающему населению в рамках обязательного медицинского страхования [11] в социально-экономических системах всех уровней в разрезе входящих в их состав подсистем. За счет средств Федерального и территориального фондов ОМС осуществляется модернизация системы здравоохранения субъектов РФ, а также реализация программ модернизации федеральных государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь.

Наиболее остро стоит проблема функционирования государственных внебюджетных фондов как основных финансовых источников воспроизводства качества жизни населения социально-экономических систем всех уровней – их перманентная дефицитность, покрытие которой обеспечивается за счет трансфертов из федерального бюджета.

Так, по причине дефицита Фонда социального страхования с 2011 г. Правительством РФ принято решение об увеличении количества дней временной нетрудоспособности работника, оплачиваемых страхователем за счет собственных средств. Если ранее за счет средств работодателя оплачивались первые 2 дня нетрудоспособности, то с 2011 г. – первые 3 дня [12. Ст. 3, п. 2, пп. 1]. Желанием сократить расходы Фонда обусловлено установление шкалы оплаты больничных листов лицам в зависимости от их страхового стажа. В размере 100% от среднего заработка производится оплата больничных листов лицам, страховой стаж которых 8 и более лет. Наименее социально защищенными в этом плане являются лица, страховой стаж которых находится в границах от 1,5 до 5 лет (оплата больничных листов производится в размере 60% от среднего заработка) и менее полугода (пособие выплачивается в размере, не превышающем МРОТ). А ведь общеизвестным является тот факт, что на первоначальном этапе трудовой деятельности зарплата молодых специалистов достаточно низкая, что в еще большей степени усиливает их социальную незащищенность. При временной нетрудоспособности, в особенности

в длительном периоде, размер страховой выплаты за счет средств Фонда не обеспечит всестороннего удовлетворения их системы потребностей, а значит, и расширенного воспроизводства качества их жизни.

Причины дефицитности внебюджетных фондов – естественная депопуляция населения, сокращение численности трудоспособного населения, за которых работодатели производят уплату страховых взносов с выплат и иных вознаграждений, начисляемых ими в пользу физических лиц в рамках трудовых отношений и гражданско-правовых договоров. Стремление снизить величину страховых выплат побуждает работодателей к введению «серых зарплат». В результате внебюджетные фонды недополучают часть своих доходов, а работник – социальных льгот, установленных законодательством и соответствующих его трудовому вкладу.

Упразднение ЕСН и переход на страховые принципы ресурсного обеспечения государственных внебюджетных фондов, на наш взгляд, позволит лишь временно улучшить сложившуюся ситуацию. Увеличение налоговой нагрузки на бизнес за счет повышения ставок страховых выплат до 34% вызвало ряд последствий негативного характера (удорожание себестоимости продукции, снижение прибыли, трудности в мобилизации внутреннего инвестиционного потенциала и т.п.).

Средства бюджетов – еще один важнейший источник финансового обеспечения воспроизводства качества жизни населения в разноуровневых социально-экономических системах. За счет средств бюджетов осуществляется финансирование расходов, которые в силу рационального экономического поведения субъектов хозяйствования (желания получить доход на авансированный ресурс) либо не обеспечиваются вообще, либо не могут быть обеспечены в должной мере. Речь идет о товарах и услугах, предоставляемых обществу на безвозмездной основе. Расходы на эти цели распределяются между уровнями социально-экономических систем в соответствии с закрепленными за бюджетами этих систем расходными полномочиями.

Социальная составляющая федерального и региональных бюджетов, именуемая социальным бюджетом, рассматривается специалистами МОТ в качестве важнейшего инструмента социальной политики государства [13].

В России доля расходов на социальные нужды, несмотря на конституционно закрепленный статус социального государства, значительно ниже многих стран ОЭСР. Доля социальных расходов в странах ОЭСР еще в 2001 г. достигала 25% ВВП [14. С. 22], но Россия до сих пор так и не приблизилась к этому уровню. Россией в настоящее время проводится социально ориентированная экономическая политика. Об этом свидетельствует усиление внимания со стороны государства не только к экономическим, но и к социальным проблемам всего российского общества. Получить наиболее полное представление о приоритетности расходов бюджета социально-экономической системы того или иного уровня можно, проследив изменение их структуры в рамках разделов бюджетной классификации расходов.

В федеральном бюджете 2011 г. произошло значительное увеличение расходов по разделу «Социальная политика». По сравнению с 2010 г. расходы по данному направлению выросли в 8,5 раза [14. С. 24].

Таблица 1

Структура расходов федерального бюджета в рамках разделов бюджетной классификации РФ в 2010 г.¹

Наименование раздела бюджетной классификации расходов РФ	Номер раздела бюджетной классификации РФ	Сумма, тыс. руб.	Доля, %
Общегосударственные вопросы	01	1087435934,5	12,29
Национальная оборона	02	678351441,4	7,67
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	03	726844703,7	8,22
Национальная экономика	04	1366079809,4	15,44
Жилищно-коммунальное хозяйство	05	103041907,9	1,16
Охрана окружающей среды	06	12310715,9	0,14
Образование	07	386356314,2	4,37
Культура, кинематография, средства массовой информации	08	107340168,1	1,21
Здравоохранение, физическая культура и спорт	09	325059408,5	3,67
Социальная политика	10	328751096	3,72
Межбюджетные трансферты	11	3725402026,1	42,11
Всего		8846973525,7	100,00

Таблица 2

Структура расходов федерального бюджета в рамках разделов бюджетной классификации РФ в 2011 г.²

Наименование раздела бюджетной классификации расходов РФ	Номер раздела бюджетной классификации РФ	Сумма, тыс. руб.	Доля, %
Общегосударственные вопросы	01	777600872,10	8,31
Национальная оборона	02	793001174,30	8,48
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	03	819804183,00	8,77
Национальная экономика	04	1702272794,7	18,20
Жилищно-коммунальное хозяйство	05	196468201,60	2,10
Охрана окружающей среды	06	16824004,80	0,18
Образование	07	495825434,30	5,31
Культура, кинематография	08	81908607,80	0,88
Здравоохранение	09	453760651,50	4,85
Социальная политика	10	2951785395,10	31,56
Физическая культура и спорт	11	42386711,30	0,45
Средства массовой информации	12	61078056,40	0,65
Обслуживание государственного и муниципального долга	13	389906104,80	4,17
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	14	569741622,40	6,09
Всего		9352363782,10	100,00

¹ Рассчитано автором на основании Федер. закона Российской Федерации «О федеральном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов» от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ.

² Рассчитано автором на основании Федер. закона Российской Федерации «О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ.

Сравнительный анализ структуры расходов федерального бюджета в рамках разделов бюджетной классификации РФ в 2010 и 2011 гг. приведен в табл. 1 и 2.

Возникает естественный вопрос: за счет каких финансовых источников органам власти и управления федерального уровня удалось обеспечить столь существенную «социализацию» федерального бюджета? Значительное «утяжеление» раздела «Социальная политика» обусловлено тем, что с 2011 г. в рамках данного раздела отражаются межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ. Кроме того, в этот раздел включена значительная часть расходов социального характера, например, таких как детские пособия, различные компенсационные выплаты инвалидам, ветеранам, гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, и др., которые в 2011 г. были выведены из раздела «Межбюджетные трансферты». А это означает, что социальную направленность федеральному бюджету 2011 г. придал факт перераспределения бюджетных расходов в рамках разделов.

Несмотря на то, что расходы федерального бюджета 2011 г. практически по всем разделам бюджетной классификации характеризуются положительным трендом, их общая сумма по сравнению с 2010 г. выросла всего лишь на 5%, а это даже меньше, чем официально запланированный на 2011 г. темп роста инфляции, равный 6,5% [15. Ст. 1].

Таблица 3

Структура расходов бюджета Кемеровской области в рамках разделов бюджетной классификации РФ в 2010 г.¹

Наименование раздела бюджетной классификации расходов РФ	Номер раздела бюджетной классификации РФ	Сумма, тыс. руб.	Доля, %
Общегосударственные вопросы	01	2497572,50	2,78
Национальная оборона	02	0	0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	03	2925471,10	3,26
Национальная экономика	04	10668626,20	11,87
Жилищно-коммунальное хозяйство	05	1664246,80	1,85
Охрана окружающей среды	06	44868,00	0,05
Образование	07	4801462,30	5,34
Культура, кинематография, средства массовой информации	08	950950,80	1,06
Здравоохранение, физическая культура и спорт	09	7002786,10	7,79
Социальная политика	10	5270005,40	5,87
Межбюджетные трансферты	11	54028734,90	60,13
Всего		89854724,10	100,00

Подобное перераспределение бюджетных финансовых ресурсов характерно и для региональных социально-экономических систем, поскольку они являются частью системы более высокого порядка – социально-экономи-

¹ Рассчитано автором на основании закона Кемеровской области «Об областном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов» от 30 ноября 2009 г. № 122-ОЗ.

ческой системы России, или, как мы ее называем, надсистемы. Однако внутренние потребности региональных социально-экономических систем и принципы их целеполагания могут отличаться от целей надсистемы. Принципиальным является лишь то, чтобы они не противоречили целям надсистемы и были взаимно не исключющими. Об этом свидетельствует выбор приоритетов финансирования отдельных направлений за счет средств бюджета социально-экономической системы Кемеровской области (табл. 3 и 4).

Таблица 4

Структура расходов бюджета Кемеровской области в рамках разделов бюджетной классификации РФ в 2011 г.¹

Наименование раздела бюджетной классификации расходов РФ	Номер раздела бюджетной классификации РФ	Сумма, тыс. руб.	Доля, %
Общегосударственные вопросы	01	2258490,50	2,70
Национальная оборона	02	28050,40	0,03
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	03	2736124,40	3,3
Национальная экономика	04	9131384,40	10,92
Жилищно-коммунальное хозяйство	05	3152258,30	3,77
Охрана окружающей среды	06	70098,5	0,08
Образование	07	17314651,30	20,71
Культура, кинематография	08	799912,50	0,96
Здравоохранение	09	14802174,30	17,70
Социальная политика	10	17313055,40	20,71
Физическая культура и спорт	11	325867,00	0,39
Средства массовой информации	12	67972,00	0,08
Обслуживание государственного и муниципального долга	13	491916,00	0,59
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	14	15124225,80	18,09
Всего		83616180,80	100,00

В 2011 г. расходы на образование в Кемеровской области более чем в четыре раза превышают расходы надсистемы на эти же цели, а на здравоохранение – более чем в три раза. А вот такая важнейшая бюджетная составляющая для обеспечения расширенного воспроизводства качества жизни индивидов, как расходы на охрану окружающей среды, находится на крайне низком уровне – 0,08% от общей суммы расходов регионального бюджета. И это при всем том, что для социально-экономической системы Кемеровской области характерны серьезные проблемы, связанные с нарушением природно-экологического баланса [16. С. 169], оказывающие негативное влияние на здоровье населения, а значит, и на качество его жизни.

За счет средств бюджетов реализуется ряд долгосрочных и среднесрочных целевых программ, цели и задачи которых направлены на повышение качества жизни населения и обеспечение его расширенного воспроизводства.

¹ Рассчитано автором на основании закона Кемеровской области «Об областном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» от 3 декабря 2010 г. № 118-ОЗ.

Так, за счет средств федерального бюджета в 2011 г. реализуется 54 долгосрочных и среднесрочных целевых программы, общая сумма финансирования которых составляет 922071436,1 тыс. руб. (порядка 8,36% от общей суммы расходов федерального бюджета) [15], а в социально-экономической системе Кемеровской области – 28 целевых программ (11,9% от общей суммы расходов регионального бюджета) и 5 региональных адресных программ [17, 18, 19] (3,2% от общей суммы расходов регионального бюджета). В их числе региональная адресная программа «Формирование здорового образа жизни». Однако общий объем финансовых ресурсов на ее реализацию очень незначителен – 0,008% от общей суммы расходов регионального бюджета, в то время как здоровый образ жизни является одной из важнейших структурных составляющих качества жизни.

Несмотря на множество направлений и значительный объем выделяемых ресурсов из бюджетов различных уровней на реализацию программ социальной направленности, существует ряд проблем использования бюджетных средств как финансового источника обеспечения воспроизводства качества жизни населения.

Первая из них, как уже было отмечено, состоит в наличии диалектического противоречия между потребностями в бюджетных ресурсах и ограниченностью реальных доходных источников. Как известно, основным инструментом изъятия части полученных доходов и аккумуляции финансовых ресурсов в централизованных денежных фондах являются налоги, но повышение налоговых ставок, что было отмечено Лаффером, может обеспечивать увеличение доходов государства только до определенного предела (нормальная область налоговых ставок). При дальнейшем росте налоговых ставок объем доходных поступлений начинает снижаться и в критической точке становится равным нулю (запретительная область налоговых ставок) [20. С. 559]. Системные ограничения имеют и объекты налогообложения, в качестве которых традиционно выступают имущество и доход.

Дискуссия о справедливом и правильном налогообложении в среде ученых ведется уже более полутора веков. Ж. Дюпюи писал о налогах: «Постоянно увеличиваясь, налоги достигают уровня, при котором доход от них оказывается максимальным... При другом уровне налогов доход от них меньше. Наконец, налог (который является запретительным) не дает ничего» (цит. по: [21. Р. 143]).

Дж. Мейнард Кейнс в своей работе «Путь к процветанию» отмечал: «Не должно казаться странным, что налогообложение может стать столь значительным, что если выждать определенное время, уменьшение налогов может дать большую возможность для сбалансирования бюджета, чем их увеличение» [22. Р. 338].

Для социально-экономических систем переходного типа, к которым относится и Россия, остро стоящей является проблема полноты использования их налогового потенциала. В результате ухода от налогов или минимизации налоговых выплат посредством использования «серых» схем субъектами хозяйствования выкристаллизовалась глобальная проблема недополучения доходов бюджетами разных уровней. Занижение налога на прибыль, уклонение от уплаты и занижение НДС, уклонение от уплаты акцизов, подоходного нало-

га – вот далеко не полный перечень проблем, ведущих к снижению наполняемости бюджетов как источников финансового обеспечения воспроизводства качества жизни населения.

Росту наполняемости бюджетов и эффективному использованию бюджетных ресурсов, а значит, и расширенному воспроизводству качества жизни населения препятствует такое антисоциальное явление, как коррупция.

По разным оценкам для обеспечения особых отношений с представителями государственного аппарата коммерческие структуры направляют от 30 до 50% своей прибыли [23. С. 128], а общий коррупционный доход чиновников (с которого по вполне понятным причинам невозможно произвести удержание НДФЛ) составляет от 30 до 40 млрд долл., сопоставим с доходной частью государственного бюджета и находится на уровне около 12% ВВП [23. С. 128].

Усилия органов власти и управления, направленные на борьбу с коррупцией, к сожалению, не дают должного эффекта, что свидетельствует о нарастании внутрисистемных противоречий и низком качестве публичного управления на всех уровнях. В России коррупция имеет тенденцию к росту. По индексу восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index), рассчитываемому неправительственной организацией Transparency International, в 2010 г. Россия среди 178 стран заняла 154-е место (значение данного индекса составило 2,1 по десятибалльной шкале) [24]. Для сравнения – в 2004 г. по индексу восприятия коррупции Россия среди 146 стран занимала 90-е место (значение индекса составило 2,8 по десятибалльной шкале) [24].

Несмотря на заявленный органами власти и управления курс на развитие социально ориентированной экономики, государственное участие в решении различного рода экономических и социальных проблем носит, на наш взгляд, в большей степени пассивный характер. В основном бюджетные ресурсы используются для обеспечения межбюджетного регулирования за счет предоставления надсистемой социально-экономическим системам нижестоящих уровней дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, субсидий, субвенций или иных межбюджетных трансфертов, реализацию программ федерального, регионального или муниципального значения, выплату различного рода пособий и компенсаций отдельным категориям граждан. С внесением изменений в Бюджетный кодекс РФ федеральным законом № 141-ФЗ субсидии могут предоставляться не только бюджетам региональных социально-экономических систем из федерального бюджета, но и региональные социально-экономические системы могут предоставлять субсидии надсистеме [25. Ст. 138.1]. Однако появление новых механизмов межсистемного перераспределения бюджетных ресурсов, к сожалению, не дает должного эффекта, поскольку принцип результативности и эффективности их использования, закрепленный в ст. 34 Бюджетного кодекса РФ [25], до сих пор не реализован. Несмотря на то, что Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 [26] рекомендовано разработать и реализовать меры по повышению результативности расходов соответствующих бюджетов, система оценки эффективности бюджетных расходов практически отсутствует, а бюджетирование, «ориентированное на результат», по-прежнему осуществляется «от достигнутого». До сих пор не разработаны стандарты и нормативы

минимальных финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, хотя Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами на 2006–2006 гг. [27] была предусмотрена разработка методических рекомендаций по определению их стоимости, а Минфину России было поручено создание системы социальных стандартов государственных услуг до IV квартала 2008 г.

В настоящее время органами власти и управления федерального уровня в качестве критериев оценки эффективности предоставляемых субсидий в основном используются количественные показатели без ориентира на достижение их уровня значения показателя «эталона», хотя само понятие «эффективность» предполагает *уровень соответствия результатов какой-либо деятельности поставленным задачам*. В Современном экономическом словаре эффективность определяется как *относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение* [28].

Однако, например, для оценки эффективности предоставляемых субсидий на оснащение детских дошкольных образовательных учреждений [29] определены следующие показатели:

– количество дополнительно созданных мест для детей дошкольного возраста, оснащенных оборудованием за счет субсидии;

– количество мест в учреждениях для детей дошкольного возраста на каждую 1 тыс. детей в возрасте от 1 года до 7 лет, проживающих на территории субъекта Российской Федерации;

– доля детей в возрасте от 1 года до 7 лет, охваченных услугами дошкольного образования, в общей численности детей указанного возраста по сравнению с аналогичным показателем прошлого года.

По нашему убеждению, в качестве показателей оценки эффективности бюджетных расходов необходимо использовать показатели, позволяющие оценить изменение качественного состояния объекта, на который направлено действие. В данном конкретном случае к таким показателям следовало бы отнести, например, снижение заболеваемости детей в дошкольных образовательных учреждениях и повышение уровня их IQ¹, т.е. показатели, которые позволяют оценить качественные изменения таких составляющих человеческого капитала, как здоровье и интеллект.

Проблему ограниченности финансовых ресурсов, которыми располагает социально-экономическая система того или иного уровня, дополняет проблема высокой чувствительности доходов бюджетов к изменениям внешнеэкономической конъюнктуры, обусловленная особенностями структуры эконо-

¹ В частности, субсидии на модернизацию региональных систем общего образования предусматривают оснащения дополнительно созданных мест для детей дошкольного возраста в учреждениях дошкольного образования здоровьесберегающим оборудованием, в том числе зрительными тренажерами, приборами, улучшающими качество окружающей среды, аэроклиматическими установками, а также оборудованием, позволяющим удовлетворить потребность детей в движении; оборудованием, позволяющим осуществлять дошкольное образование, техническими средствами обучения, в том числе компьютерами, аудио-, видео- и мультимедийным оборудованием; спортивным инвентарем, играми, игрушками, дидактическим материалом и издательской продукцией и т.п. для организации и развития детских видов деятельности и др.

мических подсистем России, регионов, муниципальных образований. Формирование доходной базы бюджета социально-экономической системы того или иного уровня напрямую зависит от конечных финансовых результатов деятельности субъектов хозяйствования, а значит, и от совокупных конечных финансовых результатов системы в целом.

Сырьевая ориентация социально-экономической системы России привела к тому, что утвержденные бюджетные показатели федерального бюджета на 2009 г. уже через 3,5 месяца Минфин вынужден был пересмотреть с учетом фактических доходных поступлений [30]. Впервые начиная с 2000 г. доходы федерального бюджета не смогли обеспечить покрытие расходов, а действие законодательной нормы о доходах и расходах бюджета на плановый период было приостановлено.

В результате сокращения доходных поступлений органы власти и управления региональных и муниципальных социально-экономических систем вынуждены были сократить финансирование ряда программных мероприятий, в том числе и социальной направленности. Параллельно возникла проблема недофинансирования переутвержденных с учетом сложившейся ситуации статей расходов.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что при сохранении высокой зависимости доходов бюджетов от внешнеэкономической конъюнктуры и консервативной структуры экономических подсистем России, регионов, муниципальных образований такой финансовый источник воспроизводства качества жизни населения, как бюджетные ресурсы, не в состоянии будет обеспечить расширенный характер данного процесса.

По нашему убеждению, органам власти и управления необходимо пересмотреть подходы к использованию бюджетных ресурсов, переориентировать их от пассивных форм к активным. Безусловно, целиком и полностью от пассивных форм отказаться нельзя, поскольку часть населения нуждается в государственной поддержке. Речь идет в первую очередь о категориях граждан, получающих различные формы финансовой помощи (пенсии, пособия, льготы, компенсации и т.п.) за счет средств бюджетов.

Вместе с тем, как нам видится, *любая социально-экономическая система (государство, регион, муниципальное образование) должна содержать в себе внутренний источник саморазвития, позволяющий обеспечить удовлетворение в первую очередь финансовых потребностей системы.* Таким источником выступает человеческий капитал, его качество, с высокой долей интеллектуальной составляющей. Именно этот внутренний источник саморазвития способен обеспечить высокий прирост добавленной стоимости. Повышение качества человеческого капитала за счет роста доли интеллектуальной составляющей позволит в конечном итоге обеспечить формирование финансовых ресурсов в объеме, необходимом для расширенного воспроизводства качества жизни каждого индивида, отдельных групп и населения в целом в социально-экономических системах разных уровней (государство, регион, муниципальное образование).

Формирование финансовых ресурсов системы в основном происходит на уровне экономических подсистем социально-экономических систем муниципальных образований, представленных предприятиями и организациями раз-

личных организационно-правовых форм и форм собственности. Именно здесь происходит процесс взаимодействия обозначенных нами первичных элементов социально-экономических систем предприятий и организаций – средств труда, предметов труда и человеческого капитала, которые, вступая в процесс производства, образуют объекты основного, оборотного и человеческого капитала [1]. Именно в экономической подсистеме осуществляется процесс капитализации интеллектуальной составляющей человеческого капитала в форме накопленных и новейших (инновационных) знаний для обеспечения роста добавленной стоимости и формируется конечный финансовый результат – на уровне социально-экономических систем предприятий и организаций. При этом финансовые результаты предприятий и организаций экономической подсистемы образуют совокупный конечный финансовый результат муниципальной социально-экономической системы.

Совокупные конечные финансовые результаты муниципальных социально-экономических систем формируют совокупный конечный финансовый результат конкретной региональной социально-экономической системы, а совокупные конечные финансовые результаты региональных социально-экономических систем формируют совокупный конечный финансовый результат социально-экономической системы России.

В проведенном монографическом исследовании нами было обосновано, что процесс воспроизводства человеческого капитала происходит именно в социальной подсистеме [1], поэтому *первым приоритетом бюджетного финансирования* должна выступать именно социальная подсистема в разрезе таких подсистем второго порядка, как образование и наука. При этом направление финансовых ресурсов в подсистему образования должно производиться *адресно* с учетом выявленных проблем и потребностей не только всех уровней образования – дошкольного, основного общего, начального профессионального, среднего специального и высшего образования, но и потребностей экономической подсистемы. Важность этого подхода состоит в том, что процесс формирования и накопления человеческого капитала каждого конкретного индивида в разрезе всех его структурных элементов начинается с первых дней его жизни и изначально происходит в семье, доходы которой являются практически основным финансовым источником обеспечения данного процесса. Затем этот процесс продолжается в рамках обозначенных нами образовательных этапов с использованием в качестве дополнительных источников финансового обеспечения не только бюджетных ресурсов и личных средств граждан, но в перспективе – и заработной платы как эквивалента стоимости рабочей силы, уровень которой определяется востребованностью, конкурентоспособностью и профессионализмом подготовленного социальной подсистемой специалиста. Речь идет о кардинальной перестройке действующей системы образования, переходе от экстенсивного к интенсивному типу подготовки специалистов в соответствии с потребностями системы и стратегических направлений ее развития. Для систем транзитивного типа необходимы высококвалифицированные кадры, что предъявляет к учебным заведениям всех уровней образования требования к повышению качества подготовки специалистов, жесткому контролю и оценке знаний, умений, навыков, профессионального уровня.

Результатом адресного бюджетного финансирования подсистемы образования должна являться ее модернизация, переход к подготовке высокопрофессиональных специалистов инновационного типа с высокой изобретательской и рационализаторской активностью в соответствии с потребностями экономической подсистемы.

Еще одним приоритетом бюджетного финансирования является научная подсистема как генератор принципиально новых знаний фундаментального и прикладного характера. Их последующая капитализация в экономической подсистеме обеспечит высокое приращение добавленной стоимости как главного финансового источника обеспечения расширенного воспроизводства качества жизни населения.

Приоритетность бюджетных инвестиций в человеческий капитал с целью обеспечения его воспроизводства на расширенной основе, роста в нем доли интеллектуальной составляющей для систем транзитивного типа является условием их сбалансированного и прогрессивного развития.

Еще Саймон Кузнец рассматривал стартовые позиции физического и человеческого капиталов как ограничители для развивающихся стран (цит. по: [31. С. 7]), однако при всей ценности данного научного вывода решающая роль социальной подсистемы в обеспечении расширенного воспроизводства человеческого капитала им не была обозначена.

Источником ресурсного обеспечения расширенного воспроизводства человеческого капитала с высоким удельным весом интеллектуальной составляющей в рамках образовательной и научной подсистем должен выступать, по нашему убеждению, и *частный капитал*. Для этого необходимо выделение субъектов и объекта управления данным процессом, разработка инструментария, законодательно-правовых основ и механизмов воздействия на частный бизнес, которые бы стимулировали инвестиции в проведение научных исследований и разработок, профессиональную подготовку и переподготовку работников.

Человеческий капитал с высокой долей интеллектуальной составляющей – именно тот внутренний источник саморазвития, который позволит обеспечить удовлетворение потребностей системы в финансовых ресурсах в объеме, необходимом для реализации ее главной функции – обеспечения достойного уровня качества жизни каждого индивида. Ее реализация должна осуществляться через призму всестороннего удовлетворения непрерывно дополняющейся и повышающейся системы потребностей каждого индивида, отдельных групп и населения в целом социально-экономической системы того или иного уровня.

С учетом влияния на состояние системы циклов экономической конъюнктуры любая социально-экономическая система должна иметь финансовый резерв, позволяющий системе в период кризиса наращивать ее внутренний потенциал, обеспечивать устойчивость и давать толчок к прогрессивному развитию.

*По нашему убеждению, в качестве такого финансового резерва должны выступить **резервные фонды инноваций** в составе бюджетов социально-экономических систем всех уровней.*

Средства этих фондов должны использоваться на финансирование фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок только в период экономического спада и депрессий с целью создания инновационных знаний социальной подсистемой и их последующей капитализации в экономической подсистеме. Приоритетная роль в формировании данного фонда в социально-экономической системе РФ должна быть отведена именно федеральному бюджету, поскольку только в нем в соответствии со ст. 50 Бюджетного кодекса РФ аккумулируются доходы, позволяющие покрывать его нефтегазовый дефицит¹. Речь идет о нефтегазовых доходах федерального бюджета², за счет которых формируются два стратегических фонда – Резервный фонд и Фонд национального благосостояния³. Однако в соответствии с положениями Бюджетного кодекса часть средств этих фондов используется для финансирования нефтегазового дефицита федерального бюджета (обеспечения нефтегазового трансферта) в случае снижения поступления нефтегазовых доходов, софинансирования добровольных пенсионных накоплений, а также на обеспечение сбалансированности и покрытия дефицита государственного Пенсионного фонда РФ. Оставшаяся часть средств размещается на банковских депозитах и используется по решению Правительства РФ.

Несмотря на множество перечисленных источников финансового обеспечения воспроизводства качества жизни населения, объективно распределенного между социальной и экономической подсистемами, основным источником обеспечения данного процесса для экономически активного населения является его заработная плата.

Индивидам, занятым на предприятиях и в организациях социальной подсистемы, выплата заработной платы и приравненных к ней выплат осуществляется за счет средств бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

В свою очередь, индивидам, занятым в экономической подсистеме, выплата заработной платы и приравненных к ней выплат осуществляется собственником предприятия.

В соответствии с принципом справедливого распределения человек должен получать адекватное вознаграждение за результаты своего труда. Однако в социальной подсистеме, финансирование расходов на оплату труда которой осуществляется за счет бюджетных средств, размер заработной платы всего лишь в 2–3 раза превышает уровень прожиточного минимума.

Исключение составляет только управляющая подсистема (работники органов власти и управления социально-экономических систем всех уровней).

¹ В соответствии со ст. 96.7 БК нефтегазовый дефицит федерального бюджета представляет собой разницу между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году.

² В соответствии с п. 2 ст. 96.6 БК к нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

³ В соответствии с п.1 ст. 96.6 БК нефтегазовые доходы федерального бюджета используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Что касается экономической подсистемы, то здесь вырисовывается проблема иного характера – многократный разрыв в заработной плате высшего менеджмента и рядовых работников. К тому же российские предприниматели еще во многом далеки от использования цивилизованных методов ведения бизнеса, отсюда – нарушение трудового законодательства, выплата «серых» зарплат, что усиливает социальную незащищенность наемных работников.

В результате трудовой деятельности индивидов формируются социально-трудовые потребности, которые также требуют своего удовлетворения. Очевидно, что финансовым источником удовлетворения социально-трудовых потребностей индивидов, занятых в социальной подсистеме, являются бюджетные ресурсы, а в экономической – собственные средства предприятий и организаций. Следовательно, к *финансовым источникам* воспроизводства качества жизни населения *по уровням экономических подсистем* может быть отнесена часть прибыли предприятий, направляемая собственниками на удовлетворение социально-трудовых потребностей наемных работников. Кроме того, за счет прибыли предприятий может осуществляться формирование так называемого компенсационного пакета.

В научных публикациях, посвященных проблемам гармонизации интересов собственников и наемных работников, используется также понятие «социальный пакет». Разграничим эти понятия.

Согласно И. Скитяевой и Е. Черновой, социальный пакет имеет четкую структуру, включающую льготы и гарантии, определенные законодательством (оплата отпусков, больничных листов), а также дополнительные льготы и гарантии, ответственность за обеспечение которых принимает на себя работодатель [32. С. 9].

В диссертационном исследовании С.А. Бабина отмечено, что «...собственник средств производства осуществляет инвестиции в человеческий капитал, носителями которого являются наемные работники предприятия. Долгосрочные и краткосрочные инвестиции собственников в развитие и поддержание созидательных способностей персонала, представляющие для работодателя затраты, для работников одновременно являются вознаграждениями. В практике компенсационного менеджмента организаций в странах с развитой рыночной экономикой все вознаграждения, которые получает работник от работодателя, называются компенсациями, а их совокупность представляет компенсационный пакет организации» [33. С. 3].

На наш взгляд, «компенсационный пакет» – более емкое понятие, поскольку включает не только вознаграждение в виде постоянных (оклад) и переменных денежных выплат (стимулирующие надбавки), но и набор дополнительных социально-трудовых льгот, например компенсацию за работу на устаревшем оборудовании. В отличие от него, структура социального пакета обусловлена дополнительными социальными выплатами и льготами сверх установленных законодательством, которые работодатель выплачивает за счет прибыли организации [32. С. 12].

Отталкиваясь от функций компенсационной политики, С.А. Бабин выделяет в структуре компенсационного пакета компенсации за заслуги и результаты труда, компенсации социального характера, компенсации на развитие человеческого капитала, а также компенсации, связанные с трудовой дея-

тельностью [33. С. 7]. Однако все прикладные аспекты построения компенсационной политики автор рассматривает безотносительно экономической подсистемы и входящих в ее состав подсистем второго порядка – производственной, инвестиционной, инновационной, строительства, транспорта и др.

Использование компенсационного пакета в качестве финансового источника воспроизводства качества социально-трудовой жизни работников значительно увеличит расходную часть бюджета предприятия, однако оно позволит гармонизировать интересы труда и капитала, создаст условия для высоко производительного труда, рационализаторской и изобретательской активности работников и в конечном счете обеспечит рост добавленной стоимости.

Таким образом, развитие человеческого капитала, в особенности его интеллектуальной составляющей, за счет обозначенных нами финансовых источников выступает фундаментальной основой формирования внутреннего источника саморазвития и финансового обеспечения социально-экономических систем и воспроизводства качества жизни населения на расширенной основе.

Литература

1. Глушакова О.В. Управление воспроизводством качества жизни населения в социально-экономических системах: интеграционный подход / ГОУ ВПО КемГУ. Томск: Изд-во Том. унта, 2011. 256 с.
2. Финансы / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. СПб.: Юрайт: СПб. гос. ун-т экономики и финансов, 2006. 462 с.
3. О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов: федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 2010 г. № 355-ФЗ.
4. О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности: Федер. закон Рос. Федерации от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ.
5. О социальной защите инвалидов в РФ: Федер. закон Рос. Федерации от 24.12.1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 24.07.2009 г.).
6. О ветеранах: Федер. закон Рос. Федерации от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ (ред. от 27.07.2010 г.).
7. О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне: Федер. закон Рос. Федерации от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ.
8. Малева Т.М., Овчарова Л.Н. Социальный контекст модернизации // Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Социальные аспекты модернизации / Под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2009. 272 с.
9. О бюджете Фонда социального страхования РФ на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов: Федер. закон Рос. Федерации от 08.12.2010 г. № 334-ФЗ.
10. О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов: Федер. закон Рос. Федерации от 8 декабря 2010 г. № 333-ФЗ.
11. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ.
12. Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством: Федер. закон Рос. Федерации от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ (ред. от 08.12.2010 г., с изм. от 25.02.2011 г.).
13. Роиц В. Социальный бюджет – важнейший инструмент реализации прав человека в социальной сфере // Человек и труд. 2010. № 7. С. 9–13.
14. Глушакова О.В., Михайлов В.В. О социальной направленности федерального бюджета // Финансовые проблемы и пути их решения: теория и практика: Сб. научн. трудов международной науч.-практ. конф. СПб.: политех. ун-т, 2011. С. 22–26.

15. О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов: Федер. закон Рос. Федерации от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ.
16. *Глушакова О.В.* Ресурсосбережение как фактор социальной и экономической безопасности региона // Международная конференция ГОУ ВПО КузГТУ (12 ноября 2009 г.). Кемерово, 2009. С. 169–172.
17. Об областном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов: закон Кемеровской области от 3 декабря 2010 г. № 118-ОЗ.
18. Об утверждении региональной адресной программы «Формирование здорового образа жизни» на 2010 – 2011 гг.: постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 27 октября 2010 г. № 466 (ред. от 26.07.2011 г.).
19. Об утверждении региональной адресной программы «Содействие занятости населения Кемеровской области»: постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 21 сентября 2007 г. № 258 (ред. от 25.01.2011 г.).
20. Теория экономических учений / Под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой: Учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2002. 784 с.
21. *Fullerton D.* Can Tax Revenues do up When Tax Rates Go Down ? // Supply-Side solution. Chatham, 1983.
22. *Keynes J.M.* Collected Writings. 1989. Vol. 9. L.
23. *Попов Ю.Н., Тарасов М.Е.* Теневая экономика в системе рыночного хозяйства. М.: Дело: Экономика, 2005. 240 с.
24. Официальный сайт Transparency International [Электронный ресурс]. URL: http://per-evod.yandex.ru/en/?ids=10399&url=http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results (дата обращения: 09.07.2011).
25. Бюджетный кодекс РФ: принят Гос. Думой 17 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 30.09.2010 г.).
26. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: Постановление Правительства Рос. Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 (ред. от 23.12.2004 г., с изм. от 06.04.2011 г.).
27. О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами на 2006–2006 гг.: Постановление Правительства Рос. Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р.
28. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.
29. О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию комплексных программ поддержки развития дошкольных образовательных учреждений в субъектах РФ: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 мая 2011 г. № 404.
30. О внесении изменений в федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»: Федер. закон Рос. Федерации от 28 апреля 2009 г. № 76-ФЗ.
31. *Корчагин Ю.А.* Российский человеческий капитал: фактор развития или деградации? / ЦИРЕ. Воронеж, 2005. 252 с.
32. *Скитяева И., Чернова Е.* Социальный пакет: статья расходов или инструмент управления? // Управление компанией. 2005. № 12. С. 9–12.
33. *Бабин С.А.* Компенсационная политика организации: теоретические и прикладные аспекты: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 2009. 24 с.