

Г.С. Смирнов

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПРОГРАММА «СТАРШЕЕ ПОКОЛЕНИЕ» КАК ПОКАЗАТЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ В КОНЦЕ 1990-х – НАЧАЛЕ 2000-х гг.

На материалах федеральной целевой программы «Старшее поколение» рассматривается проблема реализации государственной политики в области социальной защиты экономически неактивного населения. Несмотря на то что реализация первого варианта Программы осуществлялась в годы финансово-экономического кризиса 1997–1999 гг., а второй – в период относительного экономического подъёма, выявлены её общие недостатки, послужившие причиной отказа Правительства РФ от её продолжения.

Ключевые слова: программно-целевой метод; Федеральная программа «Старшее поколение»; источники и объёмы финансирования; проблемы реализации; оценка результатов Программы.

Программно-целевой подход к организации социальной защиты экономически неактивных групп населения в постсоветской России стал использоваться уже с первых лет радикального реформирования. В условиях ресурсного дефицита, рассогласованности действий федеральных, региональных и местных органов власти, слабости социального законодательства данный подход объективно становился наиболее эффективным, поскольку позволял осуществлять согласованную социальную политику и концентрировать средства для решения самых важных проблем.

Однако существует ряд условий, без выполнения которых программно-целевой подход малоэффективен. Это, прежде всего, умение разрабатывать качественные, хорошо согласующиеся между собой по вертикали и горизонтали целевые программы и неукоснительное выполнение всех их разделов. Между тем в исследуемый период далеко не всегда имелись объективные и субъективные возможности для соблюдения этих условий. Изучение качества принимавшихся программ, их реалистичности, способов и результатов реализации помогает углубить понимание конкретных механизмов осуществления социальной политики и потому является актуальной задачей современной исторической науки.

Между тем работ, посвящённых проблеме реализации социальных программ, опубликовано не много. Большинство из них рассматривают проблему с позиций общего социального программирования. Лишь одна из выявленных нами посвящена непосредственно программе «Старшее поколение» [1].

Федеральная целевая программа «Старшее поколение» была приурочена к Международному году пожилых людей. Президентский указ о ней был издан в июне 1996 г. [2] Тогда же было издано Постановление Правительства РФ от 18 июля 1996 г. № 844 «О разработке федеральной целевой программы “Старшее поколение” на 1997–1999 годы» [3]. Заказчиком программы назначалось Министерство социальной защиты РФ, которому совместно с заинтересованными ведомствами предлагалось «разработать и представить в

Правительство Российской Федерации до 1 августа 1996 года концепцию Программы; подготовить до 1 октября 1996 года и внести на утверждение в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проект Программы» [Там же].

Однако в связи со сложной социально-экономической и политической обстановкой в стране данное постановление выполнено не было. Лишь спустя четырнадцать месяцев было опубликовано новое постановление Правительства РФ, признавшее предшествующий документ утратившим силу и утвердившее новую программу. К этому времени Минсоцзащиты было расформировано. Заказчиком стало Министерство труда и социального развития РФ [4].

Анализ содержания программы показывает слабость её теоретической основы. В качестве основной проблемы провозглашалось прогрессирующее увеличение доли пожилых людей в структуре населения, что уже само по себе звучало двусмысленно. Из этого роста делалось заключение об увеличении роли пожилых людей в общественной жизни и соответственно о необходимости большего выделения средств на их поддержку. Целей было определено целых четыре, без выделения доминирующей: «Формирование организационных, правовых, социально-экономических условий для осуществления мер по улучшению положения граждан старшего поколения и повышению степени их социальной защищённости; смягчение социально-экономических последствий переходного периода экономики для граждан старшего поколения; улучшение “социального самочувствия” граждан старшего поколения; активизация участия граждан в добровольной деятельности по решению социальных проблем пожилых людей» [Там же]. Отсутствие одной главной цели, логически объединяющей все остальные, также не способствовало чёткости программной целевой установки.

Основные мероприятия программы делились на две группы: а) направленные на комплексное решение вопросов усиления социальной защищённости граждан старшего поколения; б) призванные обеспечить улуч-

шение условий функционирования государственных систем и служб, осуществляющих деятельность в интересах пожилых людей, но отсутствовали критерии и показатели эффективности реализации как отдельных мероприятий, так и программы в целом.

Главным недостатком программы являлось отсутствие теоретической концепции, обосновывающей необходимость мероприятий и объединяющей их в единое целое.

Финансирование мероприятий программы также было спланировано неудовлетворительно. Общая сумма расходов была определена в 848,5 млн руб. в ценах 1996 г., но конкретные объёмы поступления средств из различных источников названы не были. Указывалось лишь, что финансирование предполагается из средств, выделяемых из федерального бюджета федеральным органам исполнительной власти на текущее финансирование и средств бюджетов субъектов Российской Федерации (по согласованию). Подразумевалось, что средства в объеме указанной суммы будут выделены из федерального бюджета. Именно так и посчитали аудиторы Счетной палаты РФ, проводившие выборочную проверку результатов реализации программы.

Однако бюджетное финансирование социальных программ, даже если средства на их реализацию закладывались в бюджет целевым назначением, осуществлялось по остаточному принципу. Тем более проблематичным оно становилось, когда их приходилось изыскивать в суммах, предназначенных совсем на другие цели. Относительно малозатратные мероприятия 1997 г. планировалось осуществлять за счет излишков текущих средств органов государственного управления, участвовавших в её реализации. В 1997 г. таких излишков не нашлось. В 1998 г. вновь не было выделено ни копейки. Начало финансирования было приурочено к проведению в Российской Федерации мероприятий в рамках Международного года пожилых людей (1999 г.).

На 1999 г. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» финансирование программных мероприятий было предусмотрено в сумме 81 млн руб. (с учетом ставки рефинансирования Банка России – 87,97 млн). Эта сумма была выделена Минфином России полностью. Однако в общей стоимости программы она составила всего 10,4%, а срок её реализации заканчивался. В итоге ко второму кварталу 2000 г. «из 45 предусмотренных Программой мероприятий выполнены или находятся в стадии выполнения 23 мероприятия, включая мероприятия, реализуемые в пределах средств, предусмотренных на текущее финансирование федеральных органов исполнительной власти. Из 23 мероприятий полностью выполнены только 6, из них 5 – за счет текущего финансирования федеральных органов исполнительной власти» [5]. В этих условиях Правительству ни оставалось ничего другого, как продлить программу с начала на 2000, а затем и на 2001 г.

Несмотря на скудное финансирование, Минтруд России не стремился к эффективному использованию

полученных средств, которые, как установили аудиторы Счетной палаты, месяцами лежали на счетах министерства без движения. Так, в нарушение требований ст. 425 Гражданского кодекса РФ государственный контракт с Минздравом России № 521-ЮР на сумму 26,02 млн руб. со сроком действия с 5 января по 31 декабря 1999 г. был заключён только 27 декабря 1999 г. Бюджетные средства в сумме 25,3 млн рублей (прочие текущие расходы), предназначенные на приобретение медицинского оборудования и автотранспорта для отделений больниц, обслуживающих ветеранов войн в субъектах Российской Федерации, не имеющих госпиталей ветеранов войн, были перечислены только 29 декабря 1999 г.

Были выявлены и факты нецелевого использования средств федерального бюджета, полученных по лимитам органами социальной защиты населения субъектов РФ. Например, 1 345,34 тыс. руб. были использованы не на финансирование программных мероприятий, а на приобретение холодильного и торгового оборудования, автотранспорта, компьютеров, инвентаря, строительных материалов, кресел-колясок для инвалидов, газового оборудования, кухонной утвари и на капитальный ремонт жилых помещений. 155,87 тыс. руб. вместо оснащения учреждений социального обслуживания пожилых людей техническими средствами, облегчающими уход, были потрачены на закупку телевизоров, магнитол, хозяйственных принадлежностей, кухонной утвари, тканей, ковровых покрытий, сантехнического оборудования, постельного белья, мягкой мебели, приборов и оборудования для парикмахерской.

Минтруд не обеспечил четкий контроль за поставкой автотранспорта в учреждения социального обслуживания населения, в результате чего часть автомашин были получены и поставлены на учет не учреждениями социального обслуживания населения, а органами социальной защиты населения субъектов РФ. Закупки, как правило, производились через посреднические организации, что удорожало стоимость автомобилей.

Анализ поступления финансовых средств на реализацию Программы показывает еще одну характерную особенность. Во-первых, бюджетные назначения не превышали даже половины запланированных расходов. Остальное предполагалось покрывать из внебюджетных источников. Во-вторых, в полном объеме средства не поступали. Так, законами о федеральном бюджете на 1999, 2000 и 2001 гг. на реализацию программ было запланировано соответственно 87,97, 163,8 и 190,0 млн руб. Всего – 441,8 млн руб. (52,1% предусмотренных программой расходов). Общие (внебюджетные и бюджетные) назначения по программе за три года равнялись (по подсчётам аудиторов Счётной Палаты) 1 018,4 млн руб. Фактическое использование средств составило 688,5 млн (67,6% назначенной суммы). А с учетом того, что ежегодная инфляция составляла официально 12–15%, указанную сумму следует сократить

процентов на 40–50. В любом случае программа не была выполнена на 100% [5].

Оценка результатов Программы противоречива. С одной стороны, указывалось на недостаточный объем финансирования и отсутствие единой концепции поддержки старшего поколения, с другой – её называли «первой попыткой комплексного подхода к улучшению положения пожилых людей на общегосударственном уровне», показавшей целесообразность разработки аналогичной программы на ближайшие годы [6]. В ряде документов перечислялись выполненные в рамках Программы работы и построенные объекты. Однако отсутствуют даже точные данные о поступлении и расходовании средств на ее реализацию, что отражает общее состояние финансового учета в стране.

Ясно лишь, что повышения степени социальной защищенности и смягчения социально-экономических последствий переходного периода экономики для граждан старшего поколения, улучшения их социального самочувствия в период реализации программы не произошло. Так, на «круглом столе», проведенном в ноябре 2001 г. Комитетом Совета Федерации по вопросам социальной политики на тему «О реализации государственной социальной политики в отношении граждан старшего поколения и совершенствовании ее правового обеспечения», в котором приняли участие члены СФ, представители Правительства РФ, Пенсионного фонда, органов государственной власти субъектов Федерации, ФНПР, общественных объединений ветеранов, ученые, специалисты в области социальной работы, отмечались совершенно противоположные тенденции. Положение пожилых людей в стране характеризовалось преимущественно негативными характеристиками: снижением уровня жизни, неудовлетворительным состоянием здоровья, социальной невостребованностью, ограниченным доступом к общественным благам и услугам, снижением возможности заниматься посильной трудовой деятельностью, низким уровнем пенсионного обеспечения. Если в 1994 г. (по данным ВЦУЖ) покупательная способность средней пенсии с учетом компенсации равнялась 1,29 величины прожиточного минимума пенсионера, то в 2000 г. – лишь 0,76, а покупательная способность минимальной пенсии (также с учетом компенсации) снизилась с 0,77 до 0,47 ПМП.

В январе 2001 г. еще без подведения итогов реализации предыдущей программы было издано распоряжение

правительства о подготовке нового варианта Федеральной целевой программы «Старшее поколение» на 2002–2004 гг.» [7], а год спустя была утверждена и сама программа [8]. Причиной такой поспешности стало намеченное на 2002 г. проведение 2-й Всемирной ассамблеи по проблемам старения. Требовалось срочно «осуществить подготовку материалов к этому международному форуму, свидетельствующим о комплексном подходе к решению проблем пожилых людей в Российской Федерации» [6. Раздел 4].

Цель относительно предыдущей программы была сформулирована более конкретно: «Создание условий для повышения качества жизни граждан старшего поколения на основе развития сети учреждений социального обслуживания и совершенствования их деятельности, обеспечения доступности медицинской помощи, образовательных, культурно-досуговых и иных услуг, содействия активному участию пожилых граждан в жизни общества» [6. Паспорт программы]. Результатами реализации Программы должны были стать: «улучшение социального положения граждан старшего поколения за счет выравнивания региональных показателей социального обслуживания, приближения состава и объема предоставляемых услуг к потребностям общества; создание учреждений нового типа для предоставления пожилым людям жизненно важных услуг (геронтологические центры, дома малой вместимости, дома временного пребывания, геронтопсихиатрические центры, мобильные социальные службы, больницы медико-социальной помощи, хосписы, центры (клубы) для пожилых людей); повышение уровня социальной адаптации пожилых людей и упрочение социальных связей; усиление координации деятельности органов государственной власти, организаций и общественных объединений по предоставлению гражданам старшего поколения социальных услуг» [Там же]. На реализацию мероприятий Программы из федерального бюджета планировалось в течение трех лет выделить 928 млн руб., из них государственные капитальные вложения – 336,5 млн (36,3%), научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) – 11,5 млн (1,2%), прочие текущие расходы – 580 млн (62,5%). Кроме того, предполагалось привлечь 39,81 млн из бюджетов субъектов РФ и внебюджетные источники.

Реальная картина финансирования (в формате отчета Правительства о реализации федеральных программ) отражена в таблице.

Финансирование федеральной целевой программы «Старшее поколение» на 2002–2004 гг., млн руб. [9–11]

Показатель	Бюджет РФ	Бюджеты субъектов РФ	Внебюджетные средства	Всего
Капвложения	394,4/347,0	– /61,2	–	394,4/408,2
НИОКР	13,3/9,1	–	–	13,3/9,1
Прочие нужды	670,1/565,6	19,2/46,2	– /2522,0	683,9/3133,9
Всего	1077,8/921,7	19,2/107,4	– /2522,0	1091,6/3537,9

Примечание. В числителе – предусмотренные объемы финансирования, в знаменателе – фактическое поступление средств

Как видим, предусмотренные расходы федерального бюджета превысили цифры, заложенные в самой программе.

А реальное финансирование оказалось несколько ниже заложенной в программе суммы. Недостаток был компенсиро-

рованы средствами бюджетов субъектов федерации (всего из региональных бюджетов было получено 107,4 млн руб.).

Обращает на себя внимание сумма в 2,5 млрд руб., поступившая единовременно в 2003 г. «по согласованию» из внебюджетных средств по статье «прочие нужды». Эта сумма в 2,7 раза превысила всё заложенное в Программе трехлетнее финансирование. Источник средств в докладе не уточняется, но практика показывает, что основным поставщиком внебюджетных средств на реализацию программ поддержки пожилых людей являлся Пенсионный фонд РФ. Именно из него в начале 2000-х гг. черпались средства на ремонты и поддержание в действующем состоянии домов-интернатов для пожилых людей и инвалидов и другие нужды, включая доплаты персоналу интернатных учреждений [12].

Вместе с тем результаты реализации Программы были достаточно скромными. Согласно докладу Правительства в 2002 г. по направлению «капитальное строительство» были сданы и введены в эксплуатацию 10 объектов, еще 25 объектов, запланированных к сдаче, находились «в низкой технической готовности». В рамках НИОКР осуществлены 24 научных исследования по проблемам пожилых людей, проведены несколько научных конференций. По направлению «прочие нужды» выполнены следующие мероприятия: проведен общероссийский съезд социальных работников в г. Саратове, закуплено 529 путевок и направлены средства для оказания помощи пожилым людям 28 субъектов РФ с целью укрепления материально-технической базы социальных учреждений приобретено 35 комплектов оборудования для столярных мастерских 390 кресел-колясок, 97 комплектов оборудования для кабинетов психологической разгрузки, 30 комплектов оборудования для очистки воды, 63 комплекта оборудования для ремонта, 16 комплектов оборудования реабилитационных психофизиологических комплексов, 45 комплектов оборудования для проведения культурно-оздоровительной работы.

Все эти достижения были бы значимыми в рамках отдельного субъекта федерации, но в масштабах всей страны они ничего не меняли. Как и до начала реализации Программы, в стране насчитывалось около 16 тыс. пожилых граждан, нуждавшихся в получении социальных услуг в стационарных условиях и около 100 тыс. – в нестационарных [9]. В докладе за 2003 г. говорилось, что посещаемость пожилыми людьми учреждений социальной сферы по сравнению с предыдущим годом возросла на 1,5%; очередность на получение мест в стационарах сократилась на те же 1,5%, было создано 12 геронтологических центров. В результате осуществления мероприятий в 2003 г. значительно расширена сеть учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, их количество увеличилось на 118 учреждений. Количество мест в них возросло на 6,0 тыс. человек. Стационарным обслуживанием дополнительно охвачено 8,4 тыс. человек.

Главный вывод доклада состоял в том, что «завершилось в основном формирование сети учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, где в течение 2003 г. обслужено 13,1 млн человек» [10].

Однако проведенная в октябре 2003 г. Главным контрольным управлением Президента РФ совместно с работниками аппаратов полномочных представителей Президента проверка деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации Программы показала, что заметных позитивных перемен в создании необходимых условий жизнеобеспечения граждан пожилого возраста не произошло. Очередь на получение мест в домах-интернатах не снижается, превысив 16 тыс. человек, из которых каждый третий ждет места более года. Около трети пожилых людей имеют доходы ниже прожиточного минимума. Лишь наполовину удовлетворяются их потребности в социальных услугах. Медицинскую помощь в стационарах получали лишь 22% в ней нуждающихся. Сами интернаты «располагаются в зданиях производственного назначения постройки XIX века или относящихся к культовым сооружениям, каждое пятое нуждается в капитальном ремонте». В ряде стационаров жилая площадь на одного проживающего составляла 3 кв. м. при нормативе от 7 кв. м. Из 1 185 действующих домов-интернатов свыше 200 нуждались в ремонте, а еще 400 требовали реконструкции.

Минтрудом России не соблюдался порядок перераспределения бюджетных средств, выделенных на реализацию программы, не обеспечивался должный контроль за их целевым и эффективным использованием. Вопреки ничем не подкрепленным утверждениям Правительства об улучшении правового регулирования социальной защиты пожилых людей и упорядочения предоставления гарантированных государством социальных услуг проверка выявила конкретные нарушения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность учреждений и служб социального обслуживания населения. «Вновь созданные» геронтологические центры на поверку оказались бывшими домами-интернатами, в деятельность которых были внесены некоторые изменения, соответствующие их новому названию.

Проверкой были выявлены две главные проблемы реализации Программы. Первая была заложена еще в ходе поспешного формирования её мероприятий, когда не были учтены новые формы и направления деятельности социальных учреждений и не определен перечень объектов, подлежащих первоочередной сдаче в эксплуатацию. На этом основании был сделан вывод о том, что «фактически она (Программа. – Г.С.) является лишь дополнительным источником финансирования сложившейся системы оказания услуг гражданам старшего поколения» [13].

Вторая проблема была связана с распределением выделявшихся средств федерального бюджета. Треть

запланированной суммы направлялась на капитальные вложения, хотя материально-техническая база свыше половины учреждений находилась в неудовлетворительном состоянии. Это привело к распылению средств, в результате чего вновь строившиеся объекты превращались в «долгострой», а ремонтно-строительные работы на функционировавших стационарных учреждениях не велись из-за недостаточного финансирования. В итоге, по истечению половины запланированного на реализацию Программы срока ни один из возводимых в её рамках объектов в эксплуатацию введен так и не был.

К этому следует добавить факты обычного разгильдяйства, когда при формировании мероприятий Программы на очередной год в них включались объекты без наличия соответствующей документации. По этой причине распоряжением Правительства в августе 2002 г. из перечня финансируемых были исключены 22 объекта из 77, и в начале 2003 г. – еще 4 объекта.

Из-за отсутствия государственного подхода к обеспечению инвалидов автотранспортными средствами часть поставок осуществлялась через посредников, что вело к их удорожанию почти на треть. В 2000 г. закупка автомобилей для инвалидов через посреднические структуры составила 59%, в 2001 г. – 62%, в 2002 г. – 76%.

Закупленное в рамках мероприятий Программы уникальное оборудование для создаваемых в 35 регионах центров-клубов Минкультуры России по решению Минтруда России было направлено для оснащения домов для престарелых и психоневрологических интернатов, несмотря на то что эксплуатировать его могли только специально обученные клубные работники. Приобретённые Минтрудом функциональные кровати оказались непригодными для эксплуатации в условиях домов-интернатов.

Не складывались у Минтруда хорошие взаимоотношения и с Минздравом. Несогласованность их действий привела к невыполнению ряда мероприятий Программы. Не были созданы в частности межрегиональные гериатрические центры на базе учреждений здравоохранения федерального подчинения, не реализован полностью план закупок медицинского оборудования для госпиталей ветеранов войн.

В большинстве учреждений соцзащиты не выполнялись требования Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Так, в Пермской области из 130 учреждений системы социальной защиты населения имели лицензию на медицинскую деятельность только 22, из 15 областных стационарных учреждений соцзащиты Московской области – 8. В этих условиях допускались многочисленные нарушения в сфере медицинского обслуживания лиц пожилого возраста.

В ряде субъектов Российской Федерации реализация льгот ветеранам, предусмотренных Федеральным законом «О ветеранах», обеспечивалась не в полной

мере, что вело к снижению уровня их жизни. По расчетам Минздрава России, на реализацию гарантий льготного лекарственного обеспечения необходимо было в 2002 г. не менее 10 млрд руб. Однако на эти цели было выделено за счет средств бюджетов всех уровней только 4,5 млрд руб.

Были высказаны серьезные замечания и в адрес Правительства РФ, которое «не принимает необходимых мер по совершенствованию нормативной базы в целях обеспечения эффективности деятельности социальных учреждений». В частности, Правительством не была принята Концепция государственной социальной политики в отношении граждан старшего поколения на период до 2015 г., разработанная Минтрудом России в соответствии с постановлением самого же Правительства от 28 августа 1997г. № 1090. Не были введены государственные социальные стандарты объема и качества предоставляемых услуг, отсутствовала система независимого контроля предоставления социальной помощи гражданам пожилого возраста [13]. Таким образом, выводы, сделанные на основании анализа реализации программных мероприятий, были гораздо шире самой Программы и, по существу, давали негативную оценку всей государственной политике в отношении пожилого населения страны.

Не произошло коренного перелома в достижении поставленных в Программе целей и в завершающем 2004 г. На 2,7 тыс. (1,15%) увеличилось количество мест в стационарах (не исключено, что в том числе и за счёт дальнейшего «уплотнения»). На 39,5 тыс. (0,3%) возросла посещаемость социальных учреждений. Зато очередь на помещение в интернаты выросла еще на 14,4% относительно предыдущего года, достигнув 18,3 тыс. человек. В то же время из-за отсутствия (по состоянию на 1 апреля 2004 г.) проектно-сметной документации было отменено финансирование строительства ещё 4 домов-интернатов на общую сумму 4 млн руб. [11].

Таким образом, основные цели, поставленные в обоих вариантах программы «Старшее поколение», достигнуты не были. Для этого требовалось дальнейшее укрепление материально-технической базы учреждений социального обслуживания, обновление технологического, реабилитационного оборудования и автотранспортных средств, строительство и ввод новых зданий и сооружений, реконструкция и капитальный ремонт действующих. Выделенных на реализацию мероприятий программы средств федерального бюджета оказались недостаточно даже для удовлетворения текущих потребностей граждан пожилого возраста и инвалидов в социальных услугах. Для этого требовалось создать ещё свыше 30 тыс. мест в стационарных учреждениях социального обслуживания, не менее тысячи отделений социального обслуживания на дому, 200 специализированных отделений социально-медицинского обслуживания на дому. Однако в рамках двух федеральных целевых программ сделано это не было.

Для регулярного гарантированного удовлетворения этих потребностей в условиях роста нуждаемости в социальных услугах требовалось расширение сети стационарных учреждений социального обслуживания; увеличение количества домов-интернатов малой вместимости; развитие сети специальных домов для одиноких престарелых (с комплексом служб социально-бытового назначения); вовлечение в сферу предоставления социальных услуг в условиях стационара организаций негосударственной формы собственности.

Решение этой задачи требовало системного подхода, планомерного распределения материальных и финансовых ресурсов в рамках всей страны. Такой подход можно было осуществить только программно-целевыми методами.

Таким образом, амбициозные цели никак не соответствовали рутинному характеру конкретных мероприятий программы.

По итогам проверки Минтруду России было рекомендовано «внести необходимые изменения в Федеральную целевую программу “Старшее поколение” на 2002–2004 годы с целью определения реальных возможностей и сроков ввода объектов в эксплуатацию, максимально исключив распыление финансовых ресурсов, а также предусмотрев развитие сети учреждений социального обслуживания новых типов, прежде всего геронтологических центров, домов малой вместимости, мобильных социальных служб. Ежегодно на заседании Правительства Российской Федерации рассматривать ход ее выполнения» [13].

Между тем, Правительство РФ решило пойти по иному пути: несмотря на социальную значимость и относительную малозатратность программы «Старшее поколение» (Объем бюджетных ассигнований в расчете на одну программу в 2003 г. составил 3,05 млрд руб.), дальнейшее её осуществление было признано нецелесообразным. После 2004 г. программа не возобновлялась.

Причины такого решения крылись в изменении принципов формирования и реализации федеральных целевых программ. Постановлением Правительства от 20 марта 2003 г. № 165 Минэкономразвития России, Минфину России и Минпромнауки России предписывалось вносить в Правительство предложения о нецелесообразности дальнейшей реализации программ за счет средств федерального бюджета, если государственный заказчик не обеспечил полного и своевременного финансирования мероприятий программы в соответствии с показателями, установленными при утверждении программ за счет внебюджетных источников и бюджетов субъектов РФ.

В 2003 г. общее финансирование всех федеральных целевых программ за счет федерального бюджета составило 13,6%, средств субъектов РФ – 15,8%, внебюджетных источников – 70,6% к общему объёму. На 1 рубль средств федерального бюджета в среднем было привлечено 6,38 рубля средств бюджетов субъек-

тов РФ и внебюджетных источников. Повышение значимости федерального бюджета как стимулятора привлечения средств из других источников для финансирования программных мероприятий являлось одним из важнейших критериев, установленных Правительством РФ для оценки эффективности федеральных программ. Естественно, что привлечь частные инвестиции в сферу социального обслуживания было гораздо сложнее, чем, например, в освоение континентального шельфа. Программа «Старшее поколение» по этому критерию значительно отставала от приведенных выше цифр.

Второй причиной была неудовлетворительная подготовка самой Программы. По итогам проведенного на основе новых принципов программирования анализа она оказалось в последней, четвертой группе программ, которые следовало разработать в новой редакции с учетом новых методологических подходов. Но такая переработка не была осуществлена.

Одним из важнейших итогов уже первой программы (1997–1999) считается разработка на её основе региональных программ социальной защиты пожилых людей в более чем 40 субъектах РФ. После 1998 г., когда были законодательно разделены социальные обязательства федерального и регионального уровней, такие программы были особенно необходимы. В этой связи представляет интерес деятельность региональных органов государственной власти по принятию и реализации региональных программ «Старшее поколение».

Проведенный нами поиск в архивохранилищах субъектов федерации Уральского региона показал, что из шести субъектов лишь один – Челябинская область – разработал соответствующую региональную программу на 1999 г. Степень понимания значимости такой программы здесь была еще ниже, чем на федеральном уровне. В постановлении губернатора области прямо указывалось, что она направлена «...на проведение Международного года пожилых людей в 1999 году» [14]. Такой подход, ориентированный лишь на демонстрацию активного участия в развитии международного сотрудничества по разрешению проблем пожилых людей посредством провозглашения 1999 г. Международным годом пожилых людей в России, вряд ли способствовал «осуществлению комплексного решения вопросов усиления социальной защищенности граждан старшего поколения; улучшению условий функционирования областных и муниципальных систем и служб, осуществляющих деятельность в интересах пожилых людей» [Там же].

Ожидаемые конечные результаты реализации программы (дальнейшее продвижение к более полному обеспечению конституционных гарантий и удовлетворению жизненно важных потребностей граждан старшего поколения; улучшение положения граждан старшего поколения с учетом современной демографической и социально-экономической ситуации; –

развитие социальной инфраструктуры, обеспечивающей предоставление помощи и услуг гражданам старшего поколения) также не отличались конкретностью.

Интересен вопрос об объемах и источниках финансирования Программы. Всего на её реализацию выделялось 967,7 млн руб., примерно столько же, сколько предусматривалось на всю трехлетнюю федеральную программу 2002–2004 гг. Из них 23,1 млн (2,4%) предполагалось перечислить из областного бюджета, 19,3 млн (2,0%) – из федерального и 925,3 млн (96,5%) – из Пенсионного фонда РФ. При этом вся финансовая ответственность за реализацию Программы возлагалась на Пенсионный фонд.

Соответствующим был и перечень предполагаемых к реализации мероприятий. Всю сумму (925,3 млн руб.) региональное отделение ПФР РФ должно было израсходовать на «обеспечение стабилизации финансового положения пенсионной системы области, направив основные усилия на погашение задолженности по выплате пенсий», т.е. в программу были включены текущие расходы по выплате пенсий и образовавшейся задолженности по ним. Невыполнение этого пункта областному руководству ничем не грозило, поскольку пенсионное обеспечение не входило в зону его ответственности. Средства федерального бюджета должны были пойти на реализацию льгот гражданам, подвергшимся радиационному воздействию, существенно расширившихся после принятия новой редакции федерального закона «О ПО «Маяк». Эта деятельность являлась сферой финансовой ответственности федерального бюджета. Собственно региональные мероприятия предполагалось проводить почти исключительно «в пределах средств, предусмотренных на текущее финансирование», т.е. они уже были включены в планы текущего финансирования. Программа, таким образом, оказалась фикцией.

В других субъектах региона мероприятия по социальной защите пожилого населения в отдельные программы и вовсе не выносились, а входили в качестве составной части в более широкие программы социальной поддержки населения или социально-экономического развития региона. Естественно, что в этих случаях теоретическая и организационно-методическая составляющие этой защиты были проработаны слабо. Так, в Оренбургской области были разработаны «Основные направления социальной поддержки населения Оренбургской области на 1998 год» [15].

Целью программы провозглашалось «Создание в Оренбургской области оптимальной сети учреждений, предоставляющих разнообразные социальные услуги наиболее нуждающимся категориям населения. Формирование современной нормативно-правовой, научно-методической, кадровой и материально-технической

базы деятельности учреждений социального обслуживания населения». Из данной формулировки трудно понять, что понимается под оптимальной сетью, какова её модель, параметры и т.д. Не понятно также, каким образом она должна создаваться: заново или путем оптимизации уже существующей. Не ясно, какова связь между созданием оптимальной сети и реализацией второй части цели – формированием современной базы деятельности учреждений соцобслуживания. Возможно ли, например, существование «оптимальной сети» без формирования современной базы деятельности. Вызывает вопросы и срок продолжительности всего в один год, установленный для достижения такой серьёзной цели, а также предполагаемый объём ее финансирования в 15,7 млн руб. в ценах 1997 г.

Анализ запланированных мероприятий показал, что подавляющее их большинство сводилось к осуществлению текущих мероприятий по поддержке отдельных групп населения, финансировались они «в пределах выделенных средств», а не исходя из действительных потребностей на реализацию поставленной цели. Для «формирования современной кадровой базы деятельности учреждений» составители Программы посчитали достаточным направить 55 человек на курсы обучения специалистов ЦСО в Оренбургский учетно-финансовый техникум и еще 20 сотрудников на курсы при Челябинском юридическом техникуме. А для формирования «оптимальной системы» оказалось достаточным открыть несколько новых отделений при ЦСО.

Из сказанного следует, что в первое десятилетие реформ использование программно-целевого подхода к решению социальных проблем пожилого населения не дало запланированного эффекта. Ни одна из поставленных в программе «Старшее поколение» задач не была решена полностью. Причиной являлось не только недостаточное финансирование. Низким было качество самих программ, цели и задачи которых носили явно декларативный характер и изначально не соответствовали реальным возможностям их реализации. Это сводило на нет преимущества программно-целевого подхода по отношению к традиционным методам управления социальной сферой, основанным на принципе сметного финансирования по остаточному принципу.

Вместе с тем именно в эти годы происходило формирование программно-целевого планирования как одного из ведущих способов реализации социальной политики. С начала 2000-х гг. федеральные целевые социальные программы начинают рассматриваться уже не столько как образец для регионов, сколько в качестве аккумулятора внебюджетных инвестиций в решение конкретных социальных проблем. И программа «Старшее поколение» стала первой «жертвой» этой новой стратегии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рудакова О.С. Управление реализацией социальных программ в российском обществе на примере региональной программы «Старшее поколение» // Гуманитарные научные исследования. 2014. № 1 (29).
2. О Федеральной целевой программе «Старшее поколение» на 1997–1999 годы. Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 883 // Собрание законодательства РФ. 1996. 17 июня. № 25.
3. О разработке федеральной целевой программы «Старшее поколение» на 1997–1999 годы. Постановление Правительства РФ от 18 июля 1996 г. № 844 // Российская газета. 1996. 31 июля.
4. О федеральной целевой программе «Старшее поколение» на 1997–1999 годы. Постановление Правительства РФ от 28 августа 1997 года № 1090 // Российская газета. 1997. 18 сен.
5. Отчет о результатах проверки в Министерстве труда и социального развития Российской Федерации отдельных вопросов выполнения федеральной целевой программы «Старшее поколение» (1997–1999 годы) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2000. № 9 (33).
6. Федеральная целевая программа «Старшее поколение» на 2002–2004 годы. URL: <http://base.garant.ru/184125>, свободный (дата обращения: 15.04.2015).
7. Распоряжение Правительства РФ от 22 января 2001 г. № 79-р. URL: <http://poisk-zakona.ru/156924.html>, свободный (дата обращения: 15.04.2015).
8. О федеральной целевой программе «Старшее поколение» на 2002–2004 годы. Постановление Правительства РФ от 29 января 2002 г. № 70 // Собрание законодательства РФ. 2002. 11 фев. № 6.
9. Доклад о ходе реализации федеральных целевых программ в 2002 году. 635. Программа «Старшее поколение» на 2002–2004 годы. URL: fcp.economy.gov.ru/npd/doklad2002.htm, свободный (дата обращения: 14.04.2015).
10. Доклад о ходе реализации федеральных целевых программ в 2003 году. 635. Программа «Старшее поколение» на 2002–2004 годы. URL: fcp.economy.gov.ru/npd/doklad2003.htm, свободный (дата обращения: 14.04.2015).
11. Доклад о ходе реализации федеральных целевых программ в 2004 году. 635. Программа «Старшее поколение» на 2002–2004 годы. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/npd/doklad2004.htm>, свободный (дата обращения: 14.04.2015).
12. О мерах по улучшению условий проживания престарелых и инвалидов в государственных и муниципальных стационарных учреждениях социального обслуживания населения. Указ Президента РФ от 29.01.2000 г. № 115 // Собрание законодательства РФ. 2000. 31. янв. № 5.
13. О результатах проверки выполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации Федеральной целевой программы «Старшее поколение» на 2002–2004 годы. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/22149>, свободный (дата обращения: 14.04.2015).
14. Об областной целевой программе «Старшее поколение», направленной на проведение Международного года пожилых людей в 1999 году. Постановление Губернатора Челябинской области от 23.04.1999 № 163. URL: <http://www.ural-region.net/bchel/positpd/watchpkewc5.htm>, свободный (дата обращения: 15.04.2015).
15. О Постановлении «Об областной программе «Основные направления социальной поддержки населения Оренбургской области» на 1998 год». Решение Законодательного собрания Оренбургской области от 29.12.1997 № 234. URL: <http://docs.cntd.ru>, свободный (дата обращения: 14.04.2015).

Smirnov Gennady S. The Chelyabinsk branch of the Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation (Chelyabinsk, Russia). E-mail: aandg@inbox.ru

FEDERAL PROGRAM "THE SENIOR GENERATION" AS AN INDICATOR OF THE EFFECTIVENESS OF PROGRAM PLANNING IN THE FIELD OF SOCIAL PROTECTION OF POPULATION OF RUSSIA IN THE LATE 1990S – EARLY 2000-IES.

Keywords: performance budgeting; Federal program "the Senior generation"; the sources and amounts of funding; problems of implementation; evaluation of Programme outcomes.

In the context of resource shortages, inconsistent actions of the Federal, regional and local authorities, the weakness of social legislation program-target planning the organization of social protection of the population was objectively the most effective, as it allowed to implement a coherent social policy and to concentrate funding to address the most important issues. There are a number of conditions, without which the program-target approach is ineffective. It is, above all, the ability to develop targeted programs and mandatory compliance with all of their sections. Meanwhile, during the period under study there were not always objective and subjective capabilities to meet these conditions. The study of the quality of the adopted programs, their feasibility, mechanisms and results of the implementation helps to deepen the understanding of specific mechanisms for implementing social policy, and therefore is an important task of modern historical science. Evaluation of the implementation of the Federal program «The Senior Older generation» 1997–1999 is contradictory. On the one hand, insufficient funding and the lack of an unified vision of the older generation did not allow to execute it in full. On the other, it was the first attempt of an integrated approach to improving the situation of elderly persons at the national level. What is clear that there was no increasing of level of social security and mitigate the socio-economic consequences of the transition of the economy for senior citizens, no improving of their social well-being in the period of the program. A new version of the Program (2002–2004) differed from the previous in a better way. However, the results of the Program were quite modest. They would be meaningful as part of a separate Federation subject, but in the entire country practically did not change anything. Two main problems with the implementation of the Program were identified. The first laid in the hasty formation of program activities, when new forms and directions of activity of social institutions were not taken into account and the list of facilities for the primary commissioning was not define. The second problem was related to the distribution of allocated funds of the Federal budget. In the end, after half of the planned Program implementation period, none of the erected in the framework of objects and has not been put into operation. Thus, the main objectives set in both versions of the program «The Senior Older generation» were not achieved. However it was during this period that saw the formation of the program-target approach as one of the leading ways to implement social policy. And bad experience of implementation of the Program served as one of the grounds for change of requirements to the procedure of development and implementation of Federal target programs.

REFERENCES

1. Rudakova, O.S. (2014) Management of the implementation of social programs in the Russian society on the example of the regional program "Senior Generation". *Gumanitarnye nauchnye issledovaniya – Humanities scientific researches*. 1(29). (In Russian).

2. Russian Federation. (1996) On the Federal Target Program “Senior Generation” for 1997–1999. Presidential Decree № 883 of June 13, 1996. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 25. 17th June. (In Russian).
3. *Rossiyskaya gazeta*. (1996) O razrabotke federal'noy tselevoy programmy “Starshee pokolenie” na 1997–1999 gody. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 18 iyulya 1996 g. № 844 [On the development of the Federal Target Program “Senior Generation” for 1997–1999. RF Government Resolution № 844 dated July 18, 1996]. 31st July.
4. *Rossiyskaya gazeta*. (1997) O federal'noy tselevoy programme “Starshee pokolenie” na 1997–1999 gody. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28 avgusta 1997 goda № 1090 [On the Federal Target Program “Senior Generation” for 1997–1999. RF Government Resolution № 1090 dated August 28, 1997]. 18th September.
5. Russian Federation. (2000) Report on the audit of the Ministry of Labour and Social Development of the Russian Federation of certain issues of the Federal Target Program “Senior Generation” (1997–1999). *Byulleten' Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii – Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation*. 9(33). (In Russian).
6. Russian Federation. (2002) *Federal Target Program “Senior Generation” for 2002–2004*. [Online] Available from: <http://base.garant.ru/184125>. (Accessed: 15th April 2015). (In Russian).
7. Russian Federation. (2001) *Russian Federation Government Decree № 79-p of January 22, 2001*. [Online] Available from: <http://poisk-zakona.ru/156924.html>. (Accessed: 15th April 2015). (In Russian).
8. Russian Federation. (2002) On the Federal Target Program “Senior Generation” for 2002–2004. RF Government Resolution № 70 of January 29, 2002. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 6. 11th February.
9. Russian Federation. (2002) *Report on the implementation of Federal Target Programs in 2002*. 635. “Senior Generation” for 2002–2004. [Online] Available from: fcp.economy.gov.ru/npd/doklad2002.htm. (Accessed: 14th April 2015). (In Russian).
10. Russian Federation. (2003) *Report on the implementation of Federal Target Programs in 2003*. 635. “Senior Generation” for 2002–2004. [Online] Available from: fcp.economy.gov.ru/npd/doklad2003.htm. (Accessed: 14th April 2015). (In Russian).
11. Russian Federation. (2004) *Report on the implementation of Federal Target Programs in 2004*. 635. “Senior Generation” for 2002–2004. [Online] Available from: <http://fcp.economy.gov.ru/npd/doklad2004.htm>. (Accessed: 14th April 2015). (In Russian).
12. Russian Federation. (2000) On measures to improve the living conditions of the elderly and people with disabilities in state and municipal residential institutions for social services. Presidential Decree № 115 of January 29, 2000. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 5. 31st January.
13. Kremlin.ru. (2003) *On the results of the audit of the execution by federal executive bodies and executive bodies of subjects of the Russian Federation of the Federal Target Program “Senior Generation” for 2002–2004*. [Online] Available from: <http://www.kremlin.ru/transcripts/22149>. (Accessed: 14th April 2015). (In Russian).
14. Chelyabinsk Region. (1999) *On the Regional Target Program “Senior Generation” aimed at the observance of the International Year of Elderly People in 1999. Decision № 163 of the Governor of Chelyabinsk region of April 23, 1999*. [Online] Available from: <http://www.ural-region.net/bchel/positpd/watchpkewc5.htm>. (Accessed: 15th April 2015). (In Russian).
15. Orenburg Region. (1997) *On the regional program “Main directions of social support for the population of the Orenburg region in 1998”*. Decision № 234 of the Legislative Assembly of Orenburg Region of December 29, 1997. [Online] Available from: <http://docs.cntd.ru>. (Accessed: 14th April 2015). (In Russian).