

**ЭКОНОМИКА
СОЦИАЛЬНОЙ
СФЕРЫ**



ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Серия
«Экономика и управление»

Рецензенты:

Овчинников В.Н., доктор экономических наук, профессор;
Кузнецов Н.Г., доктор экономических наук, профессор

Игнатов В. Г., Батурин Л. А., Бутов В. И., Уварова Г. Г.,
Ходарев С. В., Элланский Ю. Г.

Э 40

Экономика социальной сферы: Учебное пособие.
— Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2001. — 416 с.

Социальная сфера занимает чрезвычайно важное место в жизни общества. Это требует глубокого осмысления и изучения особенностей функционирования и развития данной сферы народного хозяйства. В книге рассмотрены теоретико-методологические и практические аспекты организации, планирования, управления, финансирования, кадрового обеспечения социальной сферы в целом и отдельных ее отраслей.

Учебное пособие «Экономика социальной сферы» рассчитано на студентов, аспирантов, преподавателей вузов, в которых согласно образовательному стандарту изучаются учебные дисциплины «Экономика социальной сферы», «Экономика образования», «Экономика здравоохранения», «Экономика жилищно-коммунального хозяйства» и др.

Пособие учитывает особенности развития социальной сферы в условиях перехода России к рынку, опирается на опыт развития социальной сферы в нашей стране и за рубежом.

Книга может широко использоваться экономистами, социологами, работниками государственной и муниципальной службы, учреждений социальной сферы.

Дается методический материал, способствующий освоению учебного курса, в том числе — словарь-справочник терминов, понятий, аббревиатур.

ББК 65.5

ISBN 5-241-00052-6

© Коллектив авторов, 2001

© Оформление: Издательский центр «МарТ», 2001

ПРЕДИСЛОВИЕ

Социально-экономические реформы, осуществляемые в ходе становления в России рыночной экономики, привели к радикальным переменам в жизни общества. Важнейшим их следствием стали преобразования в формах собственности, сводящиеся, в частности, к возникновению наряду с государственными негосударственных форм хозяйствования. В полной мере эти процессы охватили и социальную сферу.

Сегодня в ходу понятие «социальная рыночная экономика». По мнению российских и немецких ученых, это концептуальная модель экономической и общественно-политической системы, в основе которой лежит идея, связывающая свободу на рынках с социальным компромиссом. Главную директиву «социальной рыночной экономики» образует синтез экономической эффективности как результат действия свободных рыночных сил и социального компромисса.

Основными элементами, составляющими концепцию «социальной рыночной экономики», являются «личная свобода», «социальная справедливость», «экономическая дееспособность». Общие целевые установки этой концепции включают стабильность денег, полную занятость, равновесие платежного баланса, экономический рост, справедливое распределение доходов и социальную справедливость.

Переход общероссийского и региональных народнохозяйственных комплексов на принципы рыночной экономики в условиях либерализации цен, высокого уровня инфляции и дефицита государственного бюджета остро поставил проблему выживаемости отраслей социальной сферы, находящихся на бюджетном финансировании. Сегодня они переживают серьезный кризис в связи с недостатком финансовых и материальных ресурсов, низкой оплатой труда, отсутствием организационно-экономического механизма, адекватного рыночной экономике, эффективных рычагов социальной защиты и поддержки важнейших отраслей социальных услуг, образования, здра-

воохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства. Возникновение и развитие коммерческого сектора в данной сфере с более высоким уровнем оплаты труда, либерализация выезда из страны ведут к оттоку наиболее квалифицированных специалистов из организаций социальной сферы в коммерческий сектор и за границу. В этих условиях возрастает значение поиска адекватных форм социальной поддержки отраслей социальных услуг, в том числе реформирования их организационно-хозяйственного механизма на принципах социальной рыночной экономики, обеспечивающих не только выживание данной сферы, но и дальнейшее развитие в рыночной среде.

В связи с появлением негосударственных учреждений социального обслуживания изменилось предложение, и у людей появилась реальная возможность выбора наиболее предпочтительных форм обучения, медицинского обслуживания, страхования, отдыха и т. п. Произошли изменения в структуре обслуживания: резко возросла доля платных социальных услуг при одновременном снижении удельного веса бесплатного обслуживания, чему в значительной мере способствовала сложившаяся экономическая ситуация в России. Социальная защита оказалась во многом уравнилительной, неадресной и потому недостаточной и неэффективной. Усилилась поляризация населения по уровню доходов, резко возросла нелегальная и нетрудовая основа имущественного и социального расслоения, ослабли стимулы трудовой деятельности. Особенно заметно ухудшилось материальное положение пенсионеров, инвалидов и многодетных семей, т. е. наиболее уязвимых, малообеспеченных социальных групп населения России.

Объективности ради следует отметить, что в сложившихся экономических условиях были предприняты попытки смягчить отрицательные последствия резкого падения уровня жизни и частично компенсировать потери наиболее нуждающимся группам населения. Однако компенсационные меры по индексации заработной платы и других денежных доходов населения зачастую запаздывали и не в полной мере возмещали вызванный инфляцией ущерб от обесценения денег. В конечном счете все это отрицательно сказалось на финансовом обеспечении бюджетной сферы социально-культурного обслуживания населения. При этом довольно часто говорят о необходимости значительного увеличения финансовых ресурсов.

В данной книге рассматриваются как наиболее важные экономические аспекты развития социальной сферы в целом (теоретические вопросы, социальная политика, финансирование), так и отдель-

ных ее отраслей — здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства.

Работа опирается на существенную правовую базу функционирования социальной сферы.

Авторы учебного пособия не ставили своей целью показать все стороны формирования и функционирования социальной сферы. Да это, естественно, в одной работе сделать весьма трудно. Основное внимание уделено наиболее значимым проблемам экономического развития социальной сферы, а также отраслям, в которых рыночные преобразования идут сложно, противоречиво, неоднозначно.

Глава I

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

Социальный комплекс относится к третичному сектору народного хозяйства — сфере услуг, являющейся составной частью народнохозяйственного комплекса, а значит, входит в общую систему экономических отношений, подчиняется общим экономическим законам, господствующим в данном обществе¹.

Известно, что основным требованием при проведении классификации отраслей общественного производства является научно обоснованный выбор признаков, на основании которых и разделяются между собой отраслевые группы.

Наряду с понятием «социальная сфера» в научной литературе часто используется понятие «социальная инфраструктура». Как считает ряд ученых, это понятие было сформулировано как попытка более четко зафиксировать ту область исследований и практической деятельности, которая связана со сферами жизни населения, обеспечивающими соответствующий уровень благосостояния, услуг, качества жизни вне непосредственной сферы материального производства. То есть речь идет о непроизводственной сфере (нематериальном производстве). Академик Н. Н. Некрасов определяет социальную инфраструктуру как комплекс предприятий, сооружений и учреждений, обеспечивающих на определенной территории необходимые материальные и культурно-бытовые условия жизни населения, т. е. жилой фонд, учреждения науки и искусства, общего и профессионального

¹ Бабич А., Егоров В. Экономика и финансирование социально-культурной сферы. Казань, 1996. С. 9.

образования, здравоохранения и социального обеспечения, предприятия торговли и коммунального хозяйства, сооружения спортивно-оздоровительного назначения, пассажирский транспорт¹. В начале 90-х гг. в Российской Федерации действовала классификация Госкомстата СССР, по которой сфера материального производства включала 12 укрупненных отраслей: промышленность; строительство; сельское хозяйство; лесное хозяйство; водное хозяйство в части производственной деятельности; геология и разведка недр в части глубинного разведочного бурения на нефть и природный газ; транспорт грузовой; связь по обслуживанию предприятий производственной сферы; торговля и общественное питание; материально-техническое обеспечение; прочие виды деятельности сферы материального производства. К непроизводственной сфере относятся две группы отраслей:

- 1) отрасли, услуги которых удовлетворяют общие, коллективные потребности общества: геология и разведка недр; водное хозяйство (кроме тех видов деятельности, которые отнесены к материальному производству); управление, наука и научное обслуживание; общественные организации; кредитование и государственное страхование;
- 2) отрасли, услуги которых удовлетворяют культурно-бытовые и социальные потребности населения: жилищно-коммунальное хозяйство; бытовое обслуживание; народное образование; культура и искусство; пассажирский транспорт и связь (в части обслуживания непроизводственной сферы); здравоохранение; физическая культура и социальное страхование.

Однако в научной литературе, да и в классификаторах ряда зарубежных стран можно встретить и иные точки зрения. В одних случаях сужается сфера материального производства, в других, наоборот, к сфере материального производства относят отдельные виды непроизводственной сферы. В некоторых публикациях авторы к сфере материального производства относят жилищно-коммунальное хозяйство. По их мнению, труд работников, занятых в этой сфере, сохраняет жилой фонд, обеспечивает его правильную и экономную эксплуатацию, результаты труда выступают в виде потребительских стоимостей, используемых населением в самом процессе их производства.

Но здесь не учитывается такой момент: в жилищно-коммунальном хозяйстве материальные блага не создаются. Основным назначением жилищно-коммунального хозяйства, его предприятий является не производство материальных благ, а их потребление. Естественно,

¹ Некрасов Н. Н. Региональная экономика. М., 1978. С. 41.

из отраслей коммунального хозяйства, входящих в непроеизводственную сферу, надо исключить организации по ремонту дорожно-мостового хозяйства, городских газовых, тепловых и электрических сетей, коммунальные водопроводы. Это относится и к ряду предприятий бытового хозяйства. Скажем, предприятия по ремонту бытовой техники, индивидуальному пошиву одежды и обуви, производству сувениров, химической чистке и крашению, Дома быта и комбинаты бытового обслуживания (в части промышленной деятельности), строительные предприятия, осуществляющие ремонт жилья и другие работы по индивидуальному заказу граждан, — все это в полной мере можно отнести к сфере материального производства. Другое дело, когда речь идет о банях, парикмахерских, прачечных, фото- и кинолабораториях, организациях по уборке квартир, конторах по прокату — это, естественно, непроеизводственная сфера.

В ряде публикаций к сфере нематериального производства авторы относят торговлю, заготовки, материально-техническое снабжение, общественное питание. Так, Д. И. Правдин делит непроеизводственную сферу на пять групп: распределение и обмен (сюда автор включает торговлю, заготовки, кредитование и государственное страхование, материально-техническое снабжение), потребительские услуги (бытовое и жилищно-коммунальное хозяйство, общественное питание), охрана здоровья населения, формы общественного сознания (просвещение, культура, наука), управление и охрана общественного порядка (органы управления, обороны, МВД, общественные организации). В работах В. Семенова выделяются четыре сферы общественного производства: материального производства, духовного производства и здравоохранения, обслуживания (сюда автор наряду с торговлей и общественным питанием, жилищно-коммунальным и бытовым хозяйством включает и культурно-просветительные учреждения) и сфера управления.

В ряде зарубежных стран (Польша, Венгрия, Чехия, некоторые азиатские и латиноамериканские страны) в сферу материального производства включаются полностью транспорт и связь.

А каков международный классификатор?

Еще в 1969 г. ООН утвердила Международную стандартную хозяйственную классификацию (МСХК). В ней все виды экономической деятельности разделены на 10 отраслей, в каждой из которых выделяются виды — всего 260 видов. Рассмотрим эту классификацию.

Первая отрасль — горнодобывающая промышленность — 16 видов.

Вторая отрасль — обрабатывающая промышленность — 116 видов.

Третья отрасль — сельское и лесное хозяйство, охота и рыболовство — 16 видов.

Четвертая отрасль — электротехника, газовое и водное хозяйство — 8 видов.

Пятая отрасль — строительство — 3 вида.

Шестая отрасль — оптовая и розничная торговля, складское хозяйство, рестораны и гостиницы — 11 видов.

Седьмая отрасль — финансы, страхование, операции с недвижимым имуществом и коммерческие услуги — 20 видов.

Восьмая отрасль — транспорт, складское хозяйство и связь — 20 видов.

Девятая отрасль — коммунальное, общественное и личное обслуживание — 49 видов.

Десятая отрасль — виды деятельности, не определенные достаточно точно, — 1 вид.

Естественно, исходя из задач рассматриваемого предмета — экономики социальной сферы, нас в первую очередь интересует структура девятой группы отраслей. Именно здесь в подразделе «Культурное обслуживание и культурно-бытовое обслуживание» мы находим просвещение, здравоохранение, коммунальное и бытовое обслуживание, культуру.

Сравнивая отечественную классификацию с международной, мы видим значительные различия. Это вполне объяснимо: Россия только переходит к рыночным отношениям, которые оказывают решающее влияние на характер и структуру общественного производства.

В научной литературе, в практике управления широко распространено наряду с понятиями «социальная сфера», «непроеизводственная сфера» и такое понятие, как «социальная инфраструктура». Она представляет собой совокупность объектов торговли и общественного питания, бытового обслуживания населения, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи, кредитования и государственного страхования в части обслуживания населения, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, социального обеспечения, культуры и искусства, объектов общественно-политического назначения и др., деятельность которых направлена на удовлетворение личных потребностей, обеспечение жизнедеятельности, интел-

лектуального развития членов общества. Иными словами, речь идет о непроеизводственной сфере.

В качестве объекта изучения мы выбрали непроеизводственную сферу, а точнее, ряд ее отраслей, играющих особую роль в жизни общества. Эти отрасли раньше почти полностью финансировались государством, услуги их были или бесплатными, или оплачивались по минимальным расценкам. К таким сферам относятся жилищно-коммунальное хозяйство и здравоохранение.

Отмечая важность изучения социального эффекта услуг с позиций потребителя, многие ученые обращают внимание на два момента. Во-первых, потребительская стоимость услуги определяется способностью удовлетворить конкретные потребности индивида. Во-вторых, потребитель оценивает услугу с точки зрения затрат своего личного времени. С позиций потребителя следует выделить время и на ожидание услуги, время соответственно ее оказания и индивидуальное время потребления услуги.

Взаимодействие личности с социальной сферой с целью реализации интересов и получения услуг (с учетом их качества) называется «социальным фактором». Социальный процесс включает значительное число социальных факторов, их движение во времени и пространстве.

Изучая социальные процессы, которые проходят в любом обществе, в том числе и нашей стране, необходимо учитывать, во-первых, степень доступности отдельных видов услуг для различных социальных групп населения; во-вторых, оценку всего комплекса удовлетворения данного вида потребностей на современном уровне развития социальной сферы; в-третьих, процесс взаимодействия личности со сферой услуг, в том числе качество оказываемых услуг; и, наконец, перспективы развития социальной сферы.

Конкретная оценка социальной сферы с экономических позиций практически невозможна без знания таких важных показателей, как мощность объектов, характеристики обслуживающего персонала по отраслям социальной сферы (численность, квалификация, движение кадров и др.), без анализа ресурсного и финансового обеспечения социальной сферы.

Реформирование экономики России, переход к рыночным отношениям, перестройка системы управления и хозяйствования направлены не только на преобразование экономической сферы, но и на преодоление социальной неоднородности. Важной предпосылкой управления социальным развитием является его всесторонний эко-

номико-статистический анализ. В этой связи необходимо обратить внимание на ряд экономико-статистических показателей, понятий, характеризующих социальные аспекты развития общественных отношений. Среди них «социальная структура» — совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих социальных групп населения и социальных институтов. В основе существования и развития социальной структуры общества лежат общественное разделение труда, потребности и интересы людей.

Рассмотрим также ряд методологических аспектов, связанных с понятием «социальная защита», которая представлена в развитой рыночной экономике двумя взаимодополняющими частями. Первая часть — это система денежных пособий, компенсирующих основные виды утраты трудоспособности. Вторая — комплексы социальных услуг: медицинских; различных форм социальной и профессиональной реабилитации, услуги по трудоустройству, социальные услуги семьи, обслуживание стариков и др.

По источникам финансирования в социальной защите выделяются социальное страхование и социальная помощь.

Участники программы «Реформирование социального сектора в переходной экономике» (SPRLTE), организованной Отделом людских ресурсов Института экономического развития Всемирного банка, выделяют конкретные формы, в которых происходит трансформация системы социальной защиты стран с переходной экономикой (к ним относится и Россия) в условиях развития рыночных отношений:

- переход традиционной системы социальной защиты преимущественно на страховые основы;
- создание традиционной для рыночной экономики структуры системы социальной защиты, включая пенсионное страхование; страхование по болезни, от безработицы, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; медицинское страхование; семейные пособия; пособия малообеспеченным;
- ускоренное развитие социальных услуг, в том числе услуги, связанные с активной политикой на рынке труда, осуществляемые службой занятости, и услуги по социальному обслуживанию населения, осуществляемому региональными и муниципальными социальными службами¹.

¹ Социальные реформы в странах с переходной экономикой. Проблемы и опыт. М., 1997. С. 4—5.

лектуального развития членов общества. Иными словами, речь идет о непронизуемой сфере.

В качестве объекта изучения мы выбрали непронизуемую сферу, а точнее, ряд ее отраслей, играющих особую роль в жизни общества. Эти отрасли раньше почти полностью финансировались государством, услуги их были или бесплатными, или оплачивались по минимальным расценкам. К таким сферам относятся жилищно-коммунальное хозяйство и здравоохранение.

Отмечая важность изучения социального эффекта услуг с позиций потребителя, многие ученые обращают внимание на два момента. Во-первых, потребительская стоимость услуги определяется способностью удовлетворить конкретные потребности индивида. Во-вторых, потребитель оценивает услугу с точки зрения затрат своего личного времени. С позиций потребителя следует выделить время и на ожидание услуги, время соответственно ее оказания и индивидуальное время потребления услуги.

Взаимодействие личности с социальной сферой с целью реализации интересов и получения услуг (с учетом их качества) называется «социальным фактором». Социальный процесс включает значительное число социальных факторов, их движение во времени и пространстве.

Изучая социальные процессы, которые проходят в любом обществе, в том числе и нашей стране, необходимо учитывать, во-первых, степень доступности отдельных видов услуг для различных социальных групп населения; во-вторых, оценку всего комплекса удовлетворения данного вида потребностей на современном уровне развития социальной сферы; в-третьих, процесс взаимодействия личности со сферой услуг, в том числе качество оказываемых услуг; и, наконец, перспективы развития социальной сферы.

Конкретная оценка социальной сферы с экономических позиций практически невозможна без знания таких важных показателей, как мощность объектов, характеристики обслуживающего персонала по отраслям социальной сферы (численность, квалификация, движение кадров и др.), без анализа ресурсного и финансового обеспечения социальной сферы.

Реформирование экономики России, переход к рыночным отношениям, перестройка системы управления и хозяйствования направлены не только на преобразование экономической сферы, но и на преодоление социальной неоднородности. Важной предпосылкой управления социальным развитием является его всесторонний эко-

номико-статистический анализ. В этой связи необходимо обратить внимание на ряд экономико-статистических показателей, понятий, характеризующих социальные аспекты развития общественных отношений. Среди них «социальная структура» — совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих социальных групп населения и социальных институтов. В основе существования и развития социальной структуры общества лежат общественное разделение труда, потребности и интересы людей.

Рассмотрим также ряд методологических аспектов, связанных с понятием «социальная защита», которая представлена в развитой рыночной экономике двумя взаимодополняющими частями. Первая часть — это система денежных пособий, компенсирующих основные виды утраты трудоспособности. Вторая — комплексы социальных услуг: медицинских; различных форм социальной и профессиональной реабилитации, услуги по трудоустройству, социальные услуги семьи, обслуживание стариков и др.

По источникам финансирования в социальной защите выделяются социальное страхование и социальная помощь.

Участники программы «Реформирование социального сектора в переходной экономике» (SPRLTE), организованной Отделом людских ресурсов Института экономического развития Всемирного банка, выделяют конкретные формы, в которых происходит трансформация системы социальной защиты стран с переходной экономикой (к ним относится и Россия) в условиях развития рыночных отношений:

- переход традиционной системы социальной защиты преимущественно на страховые основы;
- создание традиционной для рыночной экономики структуры системы социальной защиты, включая пенсионное страхование; страхование по болезни, от безработицы, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; медицинское страхование; семейные пособия; пособия малообеспеченным;
- ускоренное развитие социальных услуг, в том числе услуги, связанные с активной политикой на рынке труда, осуществляемые службой занятости, и услуги по социальному обслуживанию населения, осуществляемому региональными и муниципальными социальными службами¹.

¹ Социальные реформы в странах с переходной экономикой. Проблемы и опыт. М., 1997. С. 4—5.

Постановлением Госстандарта России от 28.06.93 г. №164 утвержден Общероссийский классификатор информации по социальной защите населения ОК 003—93.

Общероссийский классификатор информации по социальной защите населения (ОКИСЗН) является составной частью Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации.

Классификатор предназначен для решения задач:

1. Рациональной организации пенсионного обеспечения граждан, в том числе по:

- видам пенсий;
- категориям лиц, имеющих право на пенсию по старости, на льготную пенсию по старости в связи с особыми условиями труда, за выслугу лет;
- видам трудовой деятельности, засчитываемой в общий трудовой стаж для назначения и исчисления пенсии;
- размерам пенсий и исчислению основного размера пенсии из заработка;
- видам надбавок к пенсиям и повышению пенсий и т. д.

2. Социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, в том числе по:

- категориям граждан, подвергшихся воздействию радиации;
- компенсациям и льготам гражданам, подвергшимся воздействию радиации;
- пенсионному обеспечению граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы.

3. Упрощения процедур назначения пособий по социальному обеспечению и предоставления льгот инвалидам, ветеранам и другим категориям граждан, нуждающихся в социальной защите, в том числе по:

- видам пособий;
- условиям оплаты и срокам выплаты пособий по безработице;
- льготам для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, для лиц, выполнявших интернациональный долг в Республике Афганистан, и членам их семей и другим категориям лиц;
- группам населения, получающим бесплатно по рецептам врачей лекарственные средства и изделия медицинского назначения при амбулаторном лечении, и т. д.;
- социальному обслуживанию граждан, в том числе по:

- врачебно-трудовой экспертизе;
- труду инвалидов и лиц с частичной потерей трудоспособности;
- учебным заведениям для инвалидов;
- средствам протезирования инвалидов;
- средствам ортопедической помощи инвалидам;
- средствам передвижения;
- домам-интернатам для инвалидов и престарелых.

Общероссийский классификатор информации направлен на оказание методической помощи и прогнозирования органам социальной защиты населения, на улучшение использования средств вычислительной техники при создании автоматизированной системы обработки информации по социальной защите населения.

Как экономическая категория социальная защита представляет собой систему распределительных отношений, в процессе которых за счет части национального дохода образуются и используются общественные фонды денежных средств для материального обеспечения и обслуживания этих категорий граждан.

В этом смысле социальное обеспечение включает соответствующее обеспечение всех членов общества независимо от источника образования фондов и организации обеспечения.

Таким образом, социальное обеспечение — это забота общества, государства о человеке, утратившем полностью или частично способность трудиться. Социальная защита как особый социальный институт современного государства является показателем социальной уверенности, социальной гарантией достойного развития каждого члена общества и сохранения источника средств к существованию при наступлении социальных рисков. С учетом изложенного социальное обеспечение можно определить как форму распределения материальных благ с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей (физических, социальных, интеллектуальных) стариков, больных, инвалидов, детей, иждивенцев, потерявших кормильца, безработных, всех членов общества в целях охраны здоровья и нормального воспроизводства рабочей силы за счет специальных фондов, создаваемых в обществе на страховой основе, или за счет ассигнований государства в случаях и на условиях, установленных в законе.

Ведущими организационно-правовыми формами социальной защиты в настоящее время выступают социальное страхование и национальная система социального обеспечения, финансируемая в основном за счет налогов.

В настоящее время развиваются два вида социального страхования — государственное и негосударственное (обязательное и добро-

вольное), — направленных на обеспечение социальных гарантий по защите граждан от социальных и профессиональных рисков.

К государственному социальному страхованию относятся пенсионное обеспечение, обязательное медицинское страхование, выплата пособий по государственному социальному страхованию в случае безработицы, регулируемые соответствующими законами и нормативными правовыми актами.

Для действующей системы государственного социального страхования, особенно в отношении размеров страховых взносов, уровня, условий назначения и выплаты пособий, в большей степени характерны принципы социального обеспечения, чем страхования.

В числе различных организационно-правовых форм негосударственного социального обеспечения следует назвать систему производственного обеспечения, т. е. обеспечения, предоставляемого от предприятий. В настоящее время на основе коллективных договоров в рамках этой формы выплачиваются единовременные пособия при выходе на пенсию, ежемесячные доплаты к государственным пенсиям по возрасту и инвалидности, пособиям по безработице, по уходу за ребенком, оказывается иная помощь семьям с детьми. Все эти выплаты осуществляются за счет текущих доходов предприятий. Некоторые предприятия создают и так называемые системы профессионального (производственного) страхования, когда в создании их финансовой базы (например, дополнительного пенсионного обеспечения) участвуют как работодатель, так и работник. Эта система строится на основе накопления страховых взносов с тем, чтобы при выходе на пенсию работник мог получать дополнительную пенсию от предприятия.

Создание благоприятного правового режима для развития негосударственных форм социального обеспечения, включая благотворительность (под ней понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстному выполнению работ, оказанию материальной или иной поддержки), позволит гармонично дополнить усилия государства по созданию нормального уровня жизни для миллионов пожилых и нетрудоспособных граждан страны.

Важную роль играют системы муниципального социального обеспечения, которые позволяют существенно дополнять во многих регионах страны уровень государственных пенсий и пособий за счет дополнительных выплат и компенсаций. За их счет предоставляются и различные дополнительные льготы по жилью, коммунальным услугам, медицинскому обслуживанию. Многими профсоюзами созда-

ются профсоюзные системы социального обеспечения, которые за счет собственных средств улучшают уровень социальной защиты членов профсоюзов.

Принципы социального обеспечения:

- Всеобщность, т. е. распространение его на всех трудящихся, без каких-либо исключений, независимо от пола, возраста, национальности, расы, характера и места работы, формы оплаты. Принцип всеобщности заключается далее в том, что он распространяется на все категории трудящихся: рабочих, служащих, колхозников, военнослужащих, учащихся и других граждан. Социальному обеспечению подлежат все нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца: несовершеннолетние дети, братья, сестры, престарелые или нетрудоспособные жена (муж), родители и др.

Всеобщность социального обеспечения достигается также путем расширения круга получателей пенсий, пособий, услуг и появления новых видов социального обеспечения в ответ на возникновение новых социальных рисков (например, социальных пенсий, пособий по безработице, компенсационных выплат лицам, подвергшимся нацистским преследованиям, ежемесячных пособий ВИЧ-инфицированным, пособий пострадавшим от воздействия радиации и т. д.).

- Общедоступность (т. е. условия, определяющие право на ту или иную пенсию доступны для всех) и демократизация во многих случаях условий назначения и получения социальных выплат.
- Установление зависимости размеров и форм обеспечения от прошлого труда (длительности стажа, условий работы, заработной платы). Этот принцип находит свое отражение опосредованно, через заработную плату, поскольку пенсии и многие виды пособий исчисляются от заработной платы.
- Большое разнообразие предоставляемых видов обеспечения и услуг. Это пенсии и пособия, трудоустройство, разнообразные мероприятия по укреплению здоровья, предупреждению и снижению заболеваемости, определение в дома-интернаты для инвалидов и престарелых, обеспечение велоколясками и автомобилями, протезирование.
- Применение дифференцированного подхода в обеспечении различных социально-демографических групп и слоев населения.
- Адресность социальных выплат, льгот и услуг.

При этом законодателем используются различные социально оправданные критерии дифференциации.

К основным из них относятся: учет специфики видов общественно полезной деятельности (например, меры по социальной защите военнослужащих, работников органов внутренних дел, налоговой полиции, судей, государственных служащих и др.); категории обеспечиваемых по уровню материального достатка либо по иным критериям (например, малообеспеченные граждане, достигшие 80-летнего возраста, многодетные, граждане, пострадавшие от стихийных бедствий, беженцы и вынужденные переселенцы).

- Стремление государства зафиксировать размер социальных выплат с учетом минимального потребительского бюджета.
- Многообразие и всесторонность социальной защиты населения.

То есть гражданин, имеющий право на социальную защиту, может получать одновременно различные виды социального обеспечения. Так, пенсионер наряду с пенсией вправе получать различные пособия на детей, скидку при приобретении лекарств, вплоть до бесплатного их получения, бесплатные государственную или муниципальную медицинскую помощь и лечение, бесплатный проезд на городском транспорте, льготы по оплате жилья, коммунальных услуг и т. д.

- Предоставление возможности судебной защиты прав человека в этой области.

Наиболее распространенный вид социального обеспечения — пенсионное обеспечение (пенсии).

Кроме пенсий, из средств государственного и местного бюджетов предоставляются разнообразные пособия и выплаты различным категориям нуждающегося населения. Пособия и выплаты могут носить постоянный, длительный и временный характер, возможно предоставление разовой, одномоментной социальной помощи.

Основные виды пособий:

- по временной нетрудоспособности,
- по беременности и родам,
- при рождении ребенка,
- по уходу за ребенком,
- на детей военнослужащих срочной службы,
- по безработице,
- ритуальные.

Для детей, лишенных родителей, не имеющих родительской заботы и поддержки, создаются детские дома, интернаты, заботу о них принимает на себя государство. Аналогично, хотя и в меньшей сте-

пени, проявляется забота о престарелых людях, не имеющих детей и родных, способных оказать им помощь. Для таких людей, нуждающихся не только в деньгах, но и в уходе, в оказании услуг, создаются дома престарелых.

Социальная помощь оказывается также в виде предоставления людям, семьям кредитов на строительство жилья, благоустройство, приобретение домашнего имущества.

Распространенным видом денежной помощи учащейся молодежи является выплата стипендий.

Особый вид социальной помощи — медицинская помощь. В значительной степени такая помощь оказывается бесплатно, однако большая часть медицинских услуг и лекарств является платной. При переходе к рынку появилась страховая медицина, которая предусматривает формирование страховых фондов из заработной платы и других отчислений предприятий и организаций. Денежные средства страховых фондов передаются медицинским учреждениям, что дает право участнику фонда обратиться в любое время за необходимой медицинской помощью, заранее оплаченной.

Государство оказывает значительную помощь безработным. Прежде всего она проявляется в виде выплаты официально зарегистрированным безработным государственного пособия по безработице.

Наряду с этим существуют и другие формы обеспечения: профессионально-техническое обучение, переобучение безработных, переобучение и трудоустройство инвалидов, протезирование и снабжение инвалидов мото- и велоколясками, автомобилями, организация многих видов помощи на дому и т. д.

В социальной сфере, как и в других сферах общественного производства, проявляются определенные экономические отношения. Они складываются в процессе воспроизводства социальных благ, выступающих как в вещественной форме, так и в форме услуг или полезного эффекта труда, потребляемого в процессе его производства.

Экономика социальной сферы — наука, призванная изучать экономические проблемы как сферы в целом, так и ее отдельных отраслей, в частности жилищно-коммунального хозяйства. Становление экономики социальной сферы как самостоятельного научного направления обусловлено не только необходимостью улучшения жилищно-коммунальных, культурно-образовательных, медицинских и других социальных услуг, но и наличием широкой области социально-экономических отношений, связанных с необходимостью вовлечения в оборот многочисленных и дорогостоящих экономических

ресурсов жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, культуры и образования.

Непосредственным предметом изучения экономики социальной сферы являются теоретические и практические проблемы, связанные с управлением, планированием, финансированием, оплатой труда, структурой, системой организации отраслей этой сферы.

Отрасли социальной сферы тесно связаны с деятельностью других отраслей общественного производства, в том числе и производственной сферы, поставляющей социальной сфере свою разнообразную продукцию. С другой стороны, отрасли социальной сферы, предоставляя населению, в том числе и занятому в общественном производстве, разнообразные услуги, оказывают воздействие на потенциал рабочей силы, трудоспособность, образовательный и культурный уровень.

Экономика социальной сферы исследует проблемы собственности в ее отраслях. Речь идет о том, что в период перехода страны к рынку необходимо принятие собственных принципов многообразия и относительного равноправия форм собственности на объекты жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, культуры, образования. Сегодня уже ясно, что те отрасли, которые раньше практически целиком относились к государственной собственности, все более активно исповедуют концепцию разделения их материально-вещественного, имущественного, научно-интеллектуального комплекса на государственную (федеральную и муниципальную), коллективно-акционерную, частную собственность и сочетание этих форм.

Здесь следует подчеркнуть, что в таких отраслях социальной сферы, как здравоохранение, культура и искусство, образование, наверняка сохранится значительная доля государственного, регионального и муниципального заказа, бюджетного финансирования, в том числе на основе целевых комплексных программ типа «Здоровье», «Культура», «Образование» и т. д.

Важным объектом экономики социальной сферы является управление трудом на объектах входящих в нее отраслей, организация и оплата труда с учетом вида и характера их деятельности, качества и результата услуг.

Объектом изучения экономики социальной сферы являются также вопросы финансирования и финансово-кредитных отношений, система тарифов, способы и нормативы распределения доходов и прибыли учреждений, работающих на хозрасчетной основе.

Экономика социальной сферы рассматривает и вопросы, связанные с разработкой структуры отраслей, основных фондов, стратегии

обновления, объемов и направления использования капиталовложений.

Переход к рынку ставит задачу существенного обновления методологии и организации экономического анализа в отраслях социальной сферы перехода к международным стандартам ведения анализа и учета.

Еще одно направление — изучение внешнеэкономических связей отраслей социальной сферы, а также анализ и внедрение передового опыта развития, функционирования и финансирования аналогичных структур в зарубежных странах.

Важными категориями экономики социальной сферы являются категория «потребности» и категория «услуги». Рассматривая термины «потребление», «потребности», следует выделить такие аспекты, как ресурсы для потребления, использование потребительских ресурсов, конечные результаты процесса потребления, эффективность потребления.

Подчеркнем, что конечный результат процесса потребления можно рассматривать как бы с четырех сторон: экономической, социальной, демографической и интегральной. При этом в каждой из них применимы свои критерии эффективности потребления. К примеру, к социальным критериям можно отнести свободное, всестороннее и гармоничное развитие личности, стремление людей к справедливой социально-общественной оценке результатов их деятельности и др.

К интегральным критериям — показатели роста уровня благосостояния, качества и стиля жизни, удовлетворенностью жизнью и трудовой деятельностью, ценностную ориентацию.

Известный ученый И. В. Бестужев-Лада выделяет пять уровней «иерархии потребностей» человека. Первый уровень — физические потребности, самые простые потребности в питании, одежде и т. д. Второй уровень — те же физические потребности, но уже опосредованные социальными отношениями: они связаны с качеством питания, одежды, жилища, здравоохранения, моды, комфорта. Третий уровень — это социальные потребности (потребность в безопасности, гарантии своего положения, социальной справедливости). Четвертый уровень — интеллектуальные потребности в знаниях и эстетическом сопереживании. И, наконец, пятый уровень — интеллектуальные потребности в содержательном творческом труде, активности, самодетальности, самовыражении.

Услуги — это различные виды деятельности, не создающие материальных благ и относящиеся к непродуцированной сфере. Услуга — это полезное действие, полезный эффект, который создается в

процессе целесообразной деятельности, направленной на удовлетворение определенных потребностей людей.

Качество услуг является весьма сложной социально-экономической категорией. Оно отражает эквивалентное соотношение между общественно необходимыми затратами труда производителя и личным индивидуальным временем потребления человека, что, разумеется, способствует высвобождению времени личности, предназначенного для творчества. Иными словами, качество услуг характеризует успешность и эффективность взаимодействия социальной сферы с потребителями услуг.

Важнейшим направлением улучшения управления социальными процессами, преодоления кризиса социальной сферы и осуществления социальных реформ является построение системы государственных минимальных социальных стандартов (ГМСС). По мнению руководителей и специалистов Минэкономики РФ, система ГМСС сыграет важное значение для развития федерализма, регионального управления и местного самоуправления, совершенствования межбюджетных отношений и обеспечения государственной поддержки местных бюджетов¹.

Под ГМСС понимается установленный в РФ минимально необходимый уровень обеспечения социальных гарантий, выраженный в социальных нормах, т. е. ГМСС — это социальные стандарты федерального уровня.

Стандарты и нормы стали разрабатываться с 1993 г. с принятием Законов РФ «О прожиточном минимуме», «О минимальном потребительском бюджете», «О минимальной заработной плате». Эти нормативные документы установили один из самых важных социальных стандартов: уровень нищеты, бедности, обеспеченности, уровень минимальной заработной платы, уровень компенсационных выплат для отдельных категорий населения и т. д.

Социальный стандарт — это уровень удовлетворения совокупности социальных потребностей населения. В названной системе приняты три уровня стандартов: минимальный, средний, рациональный.

Социальные нормы — это единые или групповые для однородных территорий меры социальных потребностей, таких как обеспеченность: населения — учреждениями социально-культурной сферы, их услугами; работников этих учреждений — ресурсами, достаточными для их эффективного функционирования.

¹ Шаронов А., Ильин И. Формирование системы государственных минимальных социальных стандартов // Экономист. 1999. № 1. С. 48—55.

В составе этих стандартов — комплекс социальных норм по потреблению продуктов питания, медикаментов, бытовых, коммунальных, транспортных услуг и натуральные нормы для 11 отраслей (здравоохранение, образование, социальная защита, культура, средства массовой информации, жилищно-коммунальный комплекс, городской и пригородный транспорт, управление, санэпиднадзор и архивное дело). Данная система включает характеристику социальной сферы. Для этого в целом ряде регионов была проведена паспортизация учреждений социальной сферы и создана база данных с информацией, необходимой для расчета бюджетной потребности на основе финансовых норм. ГМСС устанавливаются для:

- обеспечения удовлетворения важнейших потребностей человека в основных материальных благах и социальных услугах;
- укрепления единого социального пространства Федерации и относительного выравнивания уровня социального развития на территории ее субъектов;
- нормативного обеспечения формирования и использования бюджетных и внебюджетных средств на социальные нужды;
- совершенствования межбюджетных отношений и государственной поддержки местных бюджетов в части обеспечения социального развития;
- концентрации ресурсов для реализации приоритетных направлений государственной социальной политики;
- оценки уровня социального развития на территории РФ при разработке и реализации социальной политики, экономических и социальных программ.

Территориальную дифференциацию ГМСС и нормативов их финансового обеспечения целесообразно устанавливать с выделением групп однородных регионов по социально-экономическому положению и природно-географическим условиям. Прожиточный минимум субъектов РФ, по данным Госкомстата, в 1998 г. различался в 6 раз, среднедушевые денежные доходы населения дифференцируются почти по 17-кратной величине, обеспеченность населения жилищными койками и врачами достигла 4-кратной величины, по удельным капитальным затратам на объектах социальной сферы — 3-кратной. Федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 м² общей площади жилья в месяц, установленный в 1998 г., колеблется от 7 руб. в Северо-Кавказском экономическом районе до почти 30 руб. в северных регионах Дальнего Востока.

К основным типам ГМСС специалисты относят:

- минимальные доходы в виде минимальной оплаты труда и др.;
- минимальные размеры массовых, социальных пособий и выплат;
- номенклатуру, перечни и наборы бесплатных и частично платных услуг, оказываемых населению за счет финансирования из бюджетной системы РФ;
- перечни контингентов населения, имеющих право на оказание социальной помощи;
- стандарты содержания и технологий предоставления социальных услуг;
- нормы обеспечения населения социальными услугами;
- нормы кадрового и материального обеспечения при оказании социальных услуг.

В систему ГМСС включаются стандарты медицинских технологий, устанавливающих гарантированный объем диагностических, лечебных и профилактических процедур, требований к результатам, качеству лечения и профилактики заболеваний, травм. На основе ГМСС и федеральных социальных норм и нормативов субъектов РФ должны разрабатывать и законодательно устанавливать региональные социальные нормы и нормативы, которые учитывали бы территориальные особенности и финансовые возможности. Кроме того, федеральная система социальной стандартизации должна включать местные социальные нормы и нормативы, утверждаемые нормативными актами муниципальных образований.

Применение системы стандартов и норм делает расчет бюджетной потребности прозрачным, исключает самодеятельность, лоббирование территориями своих проблем с целью повышения уровня доходов. Она приемлема для всех субъектов Федерации.

Важным условием создания системы ГМСС является совершенствование государственной статистики, включая паспортизацию объектов социальной сферы с обобщением информации по субъектам РФ, экономическим районам, муниципальным образованиям и, разумеется, в целом по России.

Как сегодня российская статистика классифицирует объекты социальной сферы?

Статистика образования изучает деятельность дошкольных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования, дополнительного образования. Статистика культуры изучает работу учреждений

культуры и искусства: библиотек, учреждений культуры клубного типа, музеев, художественных галерей и выставочных залов, театров, концертных организаций, парков культуры и отдыха, цирков, зоопарков, киноустановок; учитывает памятники истории и культуры, отражает выпуск книжной, журнальной и газетной продукции. Система показателей характеризует основные направления деятельности этих учреждений, состояние их материально-технической базы, количественный и качественный состав работников.

Статистика охраны здоровья человека — подотрасль статистики социальной сферы. Статистика охраны здоровья населения включает статистику здравоохранения, статистику заболеваемости населения, статистику инвалидности, статистику производственного травматизма,

Статистика здравоохранения изучает количественные характеристики развития системы здравоохранения: сеть и деятельность учреждений здравоохранения, их размещение, состояние и оснащенность; кадры врачей, среднего, младшего медицинского персонала (распределение по специальности, полу).

Стационарные учреждения социального обеспечения — учреждения, предназначенные для постоянного, временного (от 2 до 6 месяцев), недельного, дневного проживания (пребывания) престарелых и инвалидов, нуждающихся в постоянном социально-бытовом, медицинском обслуживании и уходе.

Статистика жилищно-коммунального хозяйства изучает наличие и состояние жилищного фонда, его благоустройство, жилищные условия населения, производственную деятельность предприятий и служб, обеспечивающих население водой, теплом, газом, гостиницами и другими видами благоустройства населенных пунктов.

Статистика физической культуры и спорта изучает количественные характеристики развития сети спортивных сооружений, их размещение, кадры, численность занимающихся физической культурой и спортом.

Для большинства развитых стран характерной особенностью является обеспечение социального равновесия, в основе которого явное доминирование и почти неуклонный рост доли ассигнований на социальное обеспечение и социальное страхование. Их удельный вес в США, например, увеличился с 1/5 в предвоенные годы до 2/5 общих государственных расходов. Здесь имеются в виду пенсии по старости и инвалидности и ветеранам войн, пособия по безработице, на приобретение жилья, продовольственной и иной помощи нуждаю-

щимся. К середине 90-х гг. доля таких трансфертов в развитых странах в среднем составила около 35% всех государственных расходов. Чем был обусловлен рост расходов на социальное обеспечение?

1. Повышением в индустриальную и постиндустриальную эпоху роли «человеческого капитала» как главной движущей силы экономического развития, роста национального капитала. К концу XX в. повсеместно наблюдается приоритет инновационной, новаторской деятельности. По данным экспертов Всемирного банка, в середине 90-х гг. на долю производственных фондов приходилось 16% национального богатства (анализировались данные 192 стран), природных ресурсов — 20, «человеческого капитала» — 64%.
2. Демографическими факторами. Речь идет, во-первых, о росте общей численности населения и таким образом увеличении числа граждан, нуждающихся в социальной защите, и, во-вторых, о существенных изменениях возрастной структуры населения — шел процесс «старения» населения и, естественно, росло число пенсионеров.
3. Развитием рыночных отношений, что реально создавало условия для углубления неравенства в доходах между различными слоями населения. Особенно существенным был этот разрыв в развивающихся странах (в отдельных государствах мира разрыв между доходами «бедных» и «богатых» составлял 20—25 раз).

Неотъемлемыми компонентами социальных программ, которые используются в качестве инструмента измерения результатов влияния экономических реформ в России на уровень жизни населения, являются социально-экономические индикаторы, формирующиеся на основе статистических данных, характеризующих объем, состав, основные направления использования и распределения между отдельными группами денежных доходов населения, а также с привлечением других данных, отражающих конечный результат экономической и социальной политики в областях, связанных с различными сторонами повышения благосостояния населения.

Выше мы уже отмечали, что в 90-е гг. для России характерна была депопуляция населения. Но наряду с количественными демографическими изменениями существенно изменились и качественные параметры: физическое, психическое и социальное здоровье людей, интеллектуально-профессиональный потенциал общества, морально-нравственные критерии и нормы поведения. Социальное нездоровье проявляется в росте алкоголизма, наркомании, криминализа-

ции, суицида. Ухудшается материнское и особенно детское здоровье. По мнению директора Института социально-экономических проблем народонаселения РАН Н. М. Римашевской, происходит ухудшение здоровья каждого последующего поколения, что в свою очередь означает ухудшение качества человеческого потенциала страны на длительную перспективу. Изменение качества населения особенно опасно своей необратимостью и деградацией человеческого генофонда. По ряду социальных индикаторов Россия перешла некоторые критические границы.

Важное место занимают показатели «уровня жизни» населения. *Уровень жизни* — это степень удовлетворения материальных и духовных потребностей людей. Показатели, характеризующие и обуславливающие уровень жизни населения, условно объединяются в шесть групп:

1. Для оценки производства — показатели национального дохода страны, валового внутреннего продукта, их использование.
2. Для обобщения оценки потребностей — показатели доходов и расходов населения, состава и объема «продовольственной корзины».
3. Для оценки уровня потребления — показатели потребления населением материальных благ и услуг, в том числе обеспеченности жильем.
4. Для оценки культурно-бытовых условий жизни — показатели образования и культуры.
5. Для оценки социальных условий жизни — показатели занятости и бюджета времени населения.
6. Для оценки демографических последствий роста уровня жизни — показатели численности, состава и воспроизводства населения (рождаемость, смертность, продолжительность жизни).

Необходимо подчеркнуть, что эти показатели в известной степени соответствуют международным параметрам. Ведь по рекомендации ООН уровень жизни измеряется целой системой показателей, характеризующих здоровье, уровень потребления, занятости, образования, обеспеченности жильем, социального обеспечения. В конвенции Международной организации труда (МОТ) «Об основных целях и нормах социальной политики» отмечается, что каждый человек имеет права на такой жизненный уровень (включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход, социальное обеспечение), который обеспечивает поддержание здоровья и благосостояния, реализует право на обеспеченность в случае безработицы, инвалидности, вдов-

ства, других случаев утраты средств к существованию. Специалисты ООН, разработавшие «Программу развития ООН» (ПРООН), предложили обобщающий индикатор уровня жизни, который исчисляется как средняя из трех величин: валового внутреннего продукта на душу населения с учетом порога бедности, ожидаемой продолжительности жизни и уровня образования населения 25 лет и старше. Эти показатели соотносятся с наивысшими в мире показателями. Такие индексы были исчислены ПРООН для 160 стран в 1970 и в 1990 гг. В 1970 г. СССР имел показатель 0,821 и занимал 33-е место. Самого высокого показателя (0,860) достигла Канада. В 1990 г. Россия имела показатель 0,876, что относилось нашу страну к середине общего списка государств. Наивысшие показатели имела Канада (0,982), Япония (0,981), Франция и США (по 0,969) и Великобритания (0,962).

В 90-е гг. ООН стал исчислять «совокупный индекс развития человеческого потенциала». В нем учитываются по странам предполагаемая при рождении продолжительность жизни, уровень грамотности взрослого населения, средний коэффициент приема в учебные заведения, доход на душу населения (по паритету покупательной способности в долларах). В 1997 г. этот индекс был определен для 174 стран¹.

В первую десятку входят (по индексу развития человеческого материала):

1. Канада	—	0,932.
2. Норвегия	—	0,927.
3. США	—	0,927.
4. Япония	—	0,924.
5. Бельгия	—	0,923.
6. Швеция	—	0,923.
7. Австралия	—	0,922.
8. Нидерланды	—	0,921.
9. Великобритания	—	0,919.
10. Исландия	—	0,918.

Россия занимала 71-е место с показателем 0,747 (ожидаемая продолжительность жизни при рождении — 66,6 лет; уровень грамотности взрослого населения 99%; совокупный валовой показатель числа поступивших в учебные заведения первого, второго и третьего уровней — 77%; реальный ВВП на душу населения — 4370 дол.). Отметим и некоторые другие страны — бывшие республики СССР. Белоруссия занимает 60-е место (0,763), Литва — 62-е (0,761), Латвия — 74-е

¹ Экономика и жизнь. 2000. № 1. Январь.

(0,744), Казахстан — 76-е (0,740), Армения — 87-е (0,728), Украина — 91-е (0,721), Узбекистан — 92-е (0,720), Туркменистан — 96-е (0,712), Кыргызстан — 97-е (0,702).

Выше уже подчеркивалось, что экономика социальной сферы как научное направление рассматривает вопросы финансового обеспечения своих отраслей. Особенностью прежнего подхода к развитию непроизводственной сферы был остаточный принцип, который требует определенной корректировки:

Во-первых, следует учесть эффективность непроизводственной сферы.

Во-вторых, возможность самофинансирования за счет внедрения платности услуг.

В-третьих, переориентацию на региональное самообеспечение и финансирование непроизводственной сферы.

Отметим, что методика расчета эффективности социальной сферы может быть различной. Например, в виде эффекта народнохозяйственного и эффекта «внутреннего», т. е. отраслевого.

Народнохозяйственная эффективность — это отношение прироста благосостояния народа к затратам в непроизводственной сфере.

Источником возмещения затрат и образования прибыли в социальной сфере, если она возникает, является не стоимость, созданная на этих предприятиях, в учреждениях, а национальный доход уже созданный, распределяемый путем оплаты населением услуг или посредством финансирования из государственного или местного бюджета. В зависимости от способа окупаемости и источников финансирования предприятиях социальной сферы и применяют различные формы экономического расчета: полная самоокупаемость, неполная самоокупаемость и бюджетное финансирование.

В настоящее время необходимо сосредоточить внимание на двух основных блоках проблем, составляющих ядро новой концепции социальной политики: методологических вопросах реформирования социальной сферы с позиций разработки общеэкономической стратегии и задач построения социального государства; проблемах оплаты труда, регулирования занятости населения и адресной социальной поддержки наиболее уязвимым категориям граждан.

При этом важно уйти от отраслевого подхода к решению социальных задач, потому что он с неизбежностью порождает остаточный принцип финансирования социальной сферы. Речь должна идти о выборе правильного направления развития социальных процессов.

Сейчас делается попытка приспособить механизмы и принципы функционирования социальных отраслей под реальные возможности бюджета в условиях его высокого дефицита, что означает подмену целей (интересы человека) средствами для ее решения. Государство может стать социально действенным только при условии, когда три его составные части — эффективная экономика, социальная политика, сильная власть и общественные институты — будут находиться в постоянном взаимодействии.

Комплексное реформирование социальной сферы должно опираться на базовые принципы демократического общества. Суть реформы социальной сферы не должна сводиться только к экономии ресурсов (относительной или даже абсолютной): речь должна идти об увеличении конечного результата ее функционирования, т. е. о более полном удовлетворении потребностей населения.

Реформирование социальной сферы имеет для России исключительное значение, так как его результаты будут определять отношение населения к проводимой политике в целом. Но в ходе социальной реформы возникает сложная проблема оптимизации нерыночных и рыночных механизмов ее функционирования и управления. Освоение рыночных механизмов необходимо для более эффективного использования ресурсов и лучшего учета потребностей и запросов населения.

Существование различных нерыночных секторов социальной сферы, предоставляющих услуги населению бесплатно, постоянно наталкивается на ограниченность ресурсов, порождает тенденции их бесхозяйственного использования и социального иждивенчества. Переход к рыночным отношениям способствует более рациональному использованию средств.

Вместе с тем необходимо повысить роль государства в процессе распределения, опосредованного рынком, потребления социальных благ и услуг. Как мировая практика, так и российский опыт показывают не только необходимость определенной государственной регламентации рыночных цен на эти блага и услуги, но и возможность использования рыночных факторов (например, конкуренции) для стабилизации и снижения цен. Сейчас поставлена задача увеличить социальную поддержку до общественно приемлемых размеров, но одновременно не допускать такие ситуации, когда пособия устраняют стимулы трудовой деятельности. Большое значение в этой работе имеют обобщение и анализ практики регионов, вклад которых в поддержание социальной сферы постоянно возрастает.

Отмечая необходимость повышения роли государственного регулирования в реализации социальной политики, остановимся на функционировании важнейшего государственного органа управления системой социального обеспечения — Министерства труда и социального развития. Это министерство является правопреемником Министерства социальной защиты населения Российской Федерации, Министерства труда Российской Федерации и Федеральной службы занятости России, которые были упразднены Указом Президента Российской Федерации.

23 апреля 1997 г. Постановлением Правительства РФ № 480 было утверждено Положение о Министерстве труда и социального развития РФ, в которое неоднократно вносились изменения и дополнения. Это положение определило задачи и функции Министерства труда и социального развития, его права, компетенцию, структуру и управление.

В соответствии с этим Положением Министерство труда и социального развития Российской Федерации — это федеральный орган исполнительной власти, который:

- осуществляет единую государственную политику и обеспечивает управление в области труда, занятости и социальной защиты населения;
- координирует деятельность по этим направлениям иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- принимает постановления, дает разъяснения по применению нормативных правовых актов в области занятости и социальной защиты населения;
- осуществляет функции, возлагавшиеся на Федеральную государственную службу занятости населения Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»;
- создает свои территориальные органы по вопросам занятости.

В своей деятельности Министерство труда и социального развития Российской Федерации руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Основными *задачами* Министерства труда и социального развития Российской Федерации являются разработка предложений и реализация основных направлений и приоритетов государственной социальной политики по решению комплексных проблем:

- социального развития народонаселения, повышению уровня жизни и доходов населения;
- развитию социального страхования, кадрового потенциала, совершенствованию системы оплаты труда и социального партнерства;
- организации пенсионного обеспечения и социального обслуживания, улучшению условий и охраны труда;
- обеспечению эффективной занятости населения и социальных гарантий, социальной защиты семьи, женщин, детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, инвалидов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;
- совершенствованию законодательства о труде, занятости и социальной защите населения;
- осуществлению международного сотрудничества в установленной сфере деятельности и оказанию международной гуманитарной помощи.

Министерство труда и социального развития РФ в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие функции.

В области комплексных проблем социального развития:

- на основе анализа социально-экономического развития Российской Федерации, ее регионов, отраслей и секторов экономики разрабатывает (с участием федеральных органов исполнительной власти) предложения по основным направлениям и приоритетам государственной социальной политики в сфере социального обеспечения и занятости населения;
- представляет в Правительство Российской Федерации доклады о положении дел в сфере социальной защиты населения и предложения к государственным прогнозам социального развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу;
- подготавливает по согласованию с Министерством экономики Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации, с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации проекты социальных программ, организует их выполнение и контроль за использованием выделенных на эти цели средств;
- организует и проводит мониторинг в сфере труда, занятости и социальной защиты населения.

В области повышения уровня жизни и доходов населения:

- подготавливает совместно с Министерством финансов Российской Федерации предложения о минимальных размерах оплаты труда, пенсий, а также о размерах пособий, стипендий и других социальных выплат;
- вносит предложения по совершенствованию системы социальных пособий, компенсационных выплат, льгот, а также по защите доходов населения от инфляции;
- разрабатывает методику расчета величины прожиточного минимума различных социально-демографических групп населения и осуществляет экспертизу расчетов прожиточного минимума, проводимых субъектами Российской Федерации.

В области занятости населения:

- осуществляет анализ занятости на федеральном и региональном уровнях, по отдельным категориям населения, разрабатывает прогнозные оценки состояния рынка труда, организует и координирует разработку федеральной программы содействия занятости населения;
- определяет совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти общую потребность в рабочих местах и с учетом демографического прогноза разрабатывает генеральную схему создания рабочих мест;
- организует разработку программ создания, сохранения и развития рабочих мест, обеспечения занятости населения и усиления социальной защиты работников, высвобождаемых при сокращении производства и банкротстве предприятий, а также при увольнении из Вооруженных Сил Российской Федерации;
- осуществляет меры по совершенствованию организации трудоустройства граждан, организует разработку специальных программ и мероприятий по поддержке граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, по сокращению длительности безработицы, содействию занятости несовершеннолетних;
- разрабатывает порядок регистрации безработных граждан, подготавливает предложения по развитию общественных работ;
- разрабатывает предложения по совершенствованию порядка выплаты пособий по безработице, материальной и иной помощи безработным, а также гражданам, потерявшим право на получение пособия по безработице;

- содействует развитию предпринимательской деятельности и самостоятельной занятости безработных граждан и лиц, ищущих работу, а также применению гибких форм занятости;
- разрабатывает проект бюджета Государственного фонда занятости населения Российской Федерации по источникам образования и целевым направлениям расходования средств;
- организует работу по формированию, ведению и использованию на федеральном уровне банка вакансий, а также публикует статистические данные и информационные материалы о предложениях и спросе на рабочую силу, возможностях трудоустройства, профессиональной подготовки и переподготовки граждан, состоящих в рядах рынка труда.

В области развития кадрового потенциала:

- осуществляет организационное и методическое руководство психологической поддержки населения, а также профессиональным обучением, подготовкой, переподготовкой, безработных и незанятых граждан.

В области социального страхования:

- разрабатывает предложения по развитию системы социального страхования (государственного и добровольного) и участвует в разработке тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды.

В области пенсионного обеспечения:

- разрабатывает предложения по формированию государственной политики в области пенсионного обеспечения и совершенствованию федерального пенсионного законодательства;
- совместно с Пенсионным фондом Российской Федерации осуществляет методическое обеспечение работы по назначению, перерасчету, выплате и доставке государственных пенсий, контролирует назначение и выплату государственных пенсий;
- содействует развитию негосударственных систем пенсионного обеспечения.

В области социальной защиты населения:

- участвует в формировании государственной политики в области социальной защиты семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, инвалидов и реализует ее во взаимодействии с различными федеральными и территориальными органами;
- осуществляет организационно-методическое руководство и координацию деятельности различных федеральных и террито-

- риальных органов исполнительной власти по социальной защите граждан, пострадавших в результате радиационных аварий или принимавших участие в ликвидации их последствий;
- координирует и контролирует разработку и реализацию федеральных программ социальной поддержки и улучшения положения семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, инвалидов;
- контролирует соблюдение социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, инвалидов;
- разрабатывает и осуществляет меры по устранению детской безнадзорности, социального сиротства, профилактике асоциального поведения подростков, охране прав детей, созданию нормальных условий для их жизнедеятельности;
- разрабатывает и осуществляет меры по развитию государственных служб реабилитации инвалидов;
- обеспечивает организацию протезно-ортопедической помощи населению.

В области социальной защиты граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей:

- подготавливает проекты нормативных правовых актов, федеральных и иных программ социальной поддержки ветеранов войны и военной службы;
- обеспечивает организацию социальной поддержки членов семей военнослужащих, погибших при прохождении военной службы по призыву.

В области социального обслуживания населения:

- совместно с федеральными и территориальными органами исполнительной власти создает сеть комплексных и специализированных государственных, муниципальных, частных и иных социальных служб (стационарных, полустационарных и других учреждений социального обслуживания населения), осуществляет координацию их деятельности и методическое обеспечение;
- разрабатывает предложения по совершенствованию системы льгот и компенсаций, оказанию социальной помощи, предоставлению социальных услуг и материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудных жизненных и экстремальных ситуациях, в том числе гражданам, пострадавшим в результате

радиационных аварий, промышленных и экологических катастроф, вооруженных и межэтнических конфликтов и иных чрезвычайных ситуаций; беженцам, вынужденным переселенцам, лицам без определенного места жительства и занятий.

В области государственной службы:

- подготавливает совместно с Министерством финансов Российской Федерации предложения по денежному содержанию (денежному вознаграждению), социальным гарантиям и пенсионному обеспечению лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы.

В области законодательства о труде, занятости и социальной защите населения:

- подготавливает проекты нормативных правовых актов о труде, занятости и социальной защите населения и вносит их на рассмотрение Правительства Российской Федерации;
- участвует в подготовке предложений по сближению законодательства о занятости и социальной защите населения государств — участников Содружества Независимых Государств;
- контролирует реализацию законодательства о труде, занятости и социальной защите населения, соблюдение установленных социальных гарантий.

В области международного сотрудничества:

- осуществляет международные связи и сотрудничество в области труда, занятости и социальной защиты населения;
- осуществляет функции головного федерального органа исполнительной власти, связанные с участием России в Международной организации труда, Международной ассоциации социального обеспечения, Детском фонде ООН, Фонде ООН в области народонаселения, Европейском центре по политике и исследованиям в области социального благосостояния;
- подготавливает проекты международных договоров и соглашений по вопросам занятости и социальной защиты населения.

Министерству труда и социального развития РФ для осуществления возложенных на него задач и функций предоставлено *право*:

- 1) запрашивать и получать от федеральных и территориальных органов исполнительной власти, юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы материалы, необходимые для решения вопросов, входящих в его компетенцию;

- 2) осуществлять оперативное управление средствами Государственного фонда занятости населения Российской Федерации. Важную роль играют региональные государственные органы, занимающиеся вопросами труда и социального развития.

Ближайшее будущее России должно стать периодом реализации переходной модели, подготавливающей необходимые предпосылки для утверждения социально ориентированной рыночной экономики. Для этого необходимы пересмотр, уточнение некоторых принципов социальной политики, на которых зиждется социальная организация общества, а также поворот к ответственности человека за свою судьбу. Нужно очень тщательно следить, чтобы новые мероприятия социальной политики не продолжили бы курс, приведший к усилению имущественной дифференциации населения. Социальная политика должна способствовать корректировке экономической политики, смягчению процессов резкой дифференциации в обществе.

Необходимы четко сформулированная государственная концепция экономического и социального развития страны на среднесрочную перспективу, основополагающий закон об основах государственной социальной политики, а также установка порядка обязательной независимой экспертизы принимаемых законодательных и иных подзаконных актов с точки зрения их социально-экономических последствий.



Контрольные вопросы:

1. Дать определение понятий «социальная сфера», «экономика социальной сферы», «социальная защита».
2. Охарактеризовать проблемы, исследуемые экономикой социальной сферы как наукой.
3. Охарактеризовать основные категории социальной сферы — потребности и услуги.
4. Дать понятие «государственные минимальные социальные стандарты (ГМСС)», показать основные типы ГМСС.
5. Охарактеризовать показатели «уровня жизни населения» и «социального индекса развития человеческого потенциала».