

Композиция принципов модернизационного финансирования

© 2012 Е.Г. Князева

доктор экономических наук, профессор

Уральский федеральный университет им. первого Президента России

Б.Н. Ельцина, г. Екатеринбург

© 2012 А.Ю. Пьянков

Территориальный фонд обязательного медицинского страхования

Свердловской области, г. Екатеринбург

E-mail: keg55@list.ru, pyankov@tfoms.e-burg.ru

Экономическая сущность модернизационного финансирования выстраивается исходя из базовых положений финансовой науки и теории модернизации. Модернизационное финансирование рассматривается в аспекте специфических признаков и принципов с объединением составляющих элементов экономической и социальной модернизации.

Ключевые слова: модернизация, финансирование, организационно-экономический механизм, специфические признаки, общие и частные принципы.

Современные постулаты теории модернизации акцентируются на отдельных сегментах жизнедеятельности общества. Разработка теоретического обоснования модернизационного финансирования допускает представление модернизации в виде совокупности организационных, социальных и финансовых изменений в социально-экономических основах функционирования общества. Особое значение модернизационному финансированию придается в условиях "догоняющей" модернизации.

Исходя из основ теории модернизация дифференцируется по типам: экономическая, социальная, политическая и культурная. Экономической модернизацией обуславливается всестороннее преобразование всего процесса воспроизводства. Социальная модернизация предусматривает формирование открытого современного общества с поступательно развивающейся социальной системой, самым главным элементом которой является человек, группы (сообщества) людей, необходимость удовлетворения личных и общественных потребностей. Политическая модернизация связана с созданием специальных общественно-политических структур, которые содействуют прямому участию граждан в принятии конкретных политических и управленческих решений¹. Культурная модернизация предполагает одновременную дифференциацию и унификацию культуры, основывающиеся на развитии индивида в ходе применения плодов прогресса, постоянного личного самосовершенствования и достижения общественно значимых высот.

Исходя из типологии допустимо объединение составляющих элементов экономической и социальной модернизации для обоснования внут-

реннего содержания модернизационного финансирования. Оно возникает как новый экономический процесс, как следствие организационно-экономических преобразований в социальной сфере. Дж.Б. Кларк - автор экономического закона убывающей предельной производительности - указывает на существенное влияние преобразований в ходе модернизации. Изменения, происходящие в цивилизованном обществе, оказывают влияние на всю коллективную жизнь, и даже на жизнь его отдельных членов. Каждый человек в подобном обществе действует и мыслит по-иному и со временем становится несколько иным существом в связи с влиянием социально-экономической динамики². Данная формулировка напрямую задействована в выстраивании процесса модернизационного финансирования как на стадии определения базовой цели, так и на стадии предоставления финансовых ресурсов.

Составляющие социальной модернизации закладывают основу специфических признаков модернизационного финансирования. К примеру, взаимодействие людей, обусловленное общественным статусом и социальными функциями, порождает потребность в качественной медицинской помощи, которая может быть предоставлена только на современном оборудовании, приобретенном в рамках модернизационного финансирования. Функционирование различных социальных институтов, таких как охрана здоровья и социальная защита, их модернизация, соответственно, предполагает появление специального процесса - модернизационного финансирования. Формализация системы регулирования в социальной сфере в виде действия законодательства,

нормативных и правовых документов транслируется и на процесс модернизационного финансирования.

Базируясь на постулатах теории модернизации, выстраиваются специфические признаки модернизационного финансирования. В первую очередь, это замена традиционных, долговременно осуществляемых видов финансирования, которые в определенный момент становятся носительными противодействующими факторами преобразований в социальной сфере. Во вторую очередь, эволюционность как поэтапное совершенствование внутреннего содержания видов финансирования, именно эволюционное движение, а не революционное, которое производится с резкой заменой традиционных видов финансирования без законодательного и нормативного обоснования, без разработанного механизма и направлений.

Следующим признаком является наличие общественной потребности в преобразовании действующего порядка. Модернизационное финансирование также отличается выделением специализированных источников финансовых ресурсов и наличием кадрового потенциала (модернизаторской элиты), заинтересованно участвующего в модернизации социальной сферы российской экономики. Объединяющим признаком становится прогнозирование вероятных совокупных результатов финансирования. В целом, модернизационное финансирование, проводимое за счет средств государственных внебюджетных фондов, сконцентрировано на социальных процессах, идущих в российском обществе.

Принципиальная конструкция модернизационного финансирования формируется исходя из теоретических основ финансирования. Совокупностью принципов дается своеобразная установка осуществления финансирования и демонстрируется, как собственно действует механизм финансирования. Принципы модернизационного финансирования выстраиваются на двойственной основе: собственно принципы финансирования и принципы бюджетной системы. Осуществляется сочетание теоретического и практического обоснования принципов, включая законодательно закрепленное.

В теоретическом изложении выделяются следующие принципы финансирования: плановость, целевая направленность средств, безвозвратность, документационное обоснование, экономичность. Принцип плановости предполагает, что финансовые ресурсы предусматриваются в соответствующих бюджетах (бюджетов и внебюджетных фондов), бизнес-планах коммерческих структур, сметах бюджетных организаций (в настоящее

время казенных учреждений), финансовых планах общественных организаций и других хозяйствующих структур³. Принцип целевой направленности предусматривает использование финансовых ресурсов исключительно на обозначенные цели и объекты. Принцип безвозвратности предполагает, что выделенные финансовые ресурсы, использованные по назначению, не подлежат возврату к источнику. При этом безвозвратность – показатель достаточно условный, так как в процессе финансирования может достигаться определенный социально-экономический эффект от финансирования, в особенности модернизационного.

Принцип документационного обоснования означает не только закрепление стоимостного размера финансовых ресурсов в определенных законодательных или внутренних документах, но и порядок предоставления финансовых ресурсов. Принцип экономичности разворачивается посредством соблюдения строгого режима экономии в расходовании денежных средств. Чрезвычайно важна не только экономия денежных средств, но и достижение экономической эффективности в ходе финансирования.

Принципы бюджетной системы широко известны и законодательно закреплены. Среди них: единство бюджетной системы, разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, самостоятельность бюджетов, равенство бюджетных прав, полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, сбалансированность бюджета, результативность и эффективность использования бюджетных средств, общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов, прозрачность (открытость), достоверность бюджета, адресность и целевой характер бюджетных средств, подведомственность расходов бюджета, единство кассы⁴.

Модернизационное финансирование базируется на общих и частных принципах. Общие принципы затрагивают интересы всех получателей модернизационного финансирования; частные – определяют порядок предоставления финансовых ресурсов и конкретизируют получателей. Композиция принципов охватывает теоретические основы и организационно-экономический механизм собственно процесса финансирования.

Отправным композиционным принципом является программное содержание мероприятий и направлений модернизационного финансирования. Предоставление финансовых ресурсов на проведение модернизационных преобразований, как правило, осуществляется на основе принятых национальных или региональных программ.

Следующим принципом модернизационно-го финансирования можно выделить таргетирование движения финансовых ресурсов. Отправным аспектом модернизационного финансирования является определение базовой цели (или их совокупности). Соответственно, таргетированием предполагается постоянное отслеживание движения денежных средств по целевому назначению. Дополнением содержания представляемого принципа служит принципиальное положение об ответственности за целевое использование средств обязательного социального страхования⁵. Вне сомнения, модернизационное финансирование должно строиться на институциональном закреплении. Программы модернизации должны быть отражены в законодательных документах, а порядок их реализации - в широком круге нормативно-правовых актов. Модернизационное финансирование должно получить официально закреплённый общественный статус.

Во взаимосвязи с указанным принципом действует принцип публичности модернизационного финансирования. Предоставление финансовых ресурсов и их использование должны быть опубликованы в средствах массовой информации, сведения о проводимых мероприятиях и их стоимостная оценка должны быть открыты для общества. Завершающим принципиальную конструкцию является принцип обязательности анализа достижения целей и оценка эффективности расходования денежных средств. Данным принципом предполагается установка необходимости достижения принятых программных целей посредством использования определенного объема финансовых ресурсов. Во взаимосвязи и взаимодействии эти принципы определяют исходное положение модернизационного финансирования и траекторию его осуществления.

Комплексная характеристика национальной модернизации и выделение ее составляющего элемента в виде социальной модернизации, определение специфических признаков и принципиальной позиции модернизационного финансирования допускают представление модернизации в таком значимом секторе, как здравоохранение. В Российской Федерации впервые на законодательном уровне в 2010 г. были регламентированы программы модернизации здравоохранения⁶. Законодательным закреплением модернизации здравоохранения выстраивалась программно-целевая конструкция.

Программы модернизации здравоохранения распределяются по целевому и уровневому направлению. Базовыми целями являются повышение качества и расширение возможности получения медицинской помощи. По уровням про-

граммы модернизации разделяются на региональные (по субъектам РФ) и ведомственные (федеральные государственные медицинские учреждения).

Новацией выступало не только законодательное закрепление модернизации в одной из важнейших социальных сфер - здравоохранение, но и четкость по источникам финансирования. Модернизационное финансирование здравоохранения в соответствии с уровнями программ модернизации также распределялось по региональному и ведомственному критерию. Модернизационное финансирование региональных программ осуществляется за счет трех источников: денежных средств бюджетов субъектов РФ, территориальных фондов обязательного медицинского страхования (ОМС), федерального фонда ОМС. Следует отметить, что предусматривался четкий порядок осуществления модернизационного финансирования с конкретизацией целей и движением финансовых ресурсов. Осуществляемое за счет финансовых ресурсов федерального фонда ОМС модернизационное финансирование распределяется по конкретизированным целям. В частности, укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных медицинских учреждений предусматривает финансирование завершения строительства ранее начатых объектов, текущий и капитальный ремонт, приобретение медицинского оборудования. Модернизационное финансирование информационных систем здравоохранения также конкретизировалось: переход на полисы ОМС единого образца; ведение электронной медицинской карты пациента; внедрение телемедицинских систем; введение систем электронного документооборота. Эта целевая установка точно отражает экономико-организационное и социальное содержание модернизационного финансирования.

Посредством модернизационного финансирования предусматривается внедрение стандартов медицинской помощи с одновременным обеспечением доступности амбулаторной медпомощи, включая врачей-специалистов. Каждый вид модернизационного финансирования здравоохранения обеспечивает достижение главных целевых установок: повышение качества и доступности медицинской помощи, оказываемой гражданам России.

Примечательно, что устанавливается четкий порядок модернизационного финансирования здравоохранения региона, имеющий трансфертно-целевую характеристику. Последовательное движение финансовых ресурсов в ходе модернизационного финансирования с федерального на территориальный уровень регламентируется

не только по форме, но и по целям. Результатом перераспределительного порядка становится концентрация средств модернизационного финансирования в медицинских организациях. Программное построение модернизации такого важного сектора социальной сферы, как здравоохранение, четкость определения целевых установок, группировка по территориальному и ведомственному параметрам, регламентация и контроль за модернизационным финансированием, вполне целесообразно транслировать по другим социальным направлениям.

¹ Теория политики: политическое развитие и модернизация / под ред. Б.А. Исаева. СПб., 2008. С. 18-19.

² *Кларк Дж.Б.* Распределение богатства / пер. с англ. Д. Страшунского, А. Бесчинского. М., 2011. С. 368.

³ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / кол. авторов; под общ. ред. А.Г. Грязновой. М., 2002. С. 1010.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. □ 145-ФЗ (с изм. и доп.). Ст. 28.

⁵ *Дрошнев В.В.* Обязательное социальное страхование: направления современного развития. Взаимодействие государства и страховых организаций: проблемы и перспективы развития / гл. ред. И.Ю. Макарихин; отв. ред. М.Ю. Молчанова; Перм. гос. ун-т. Пермь, 2011. С. 548.

⁶ Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации : федер. закон от 29 нояб. 2010 г. □ 326-ФЗ. Ст. 50; О медицинском страховании граждан в РФ : закон РФ от 28 июня 1991 г. □ 1499-1.

Поступила в редакцию 11.04.2012 г.