Луговой Олег Викторович. Система источников финансирования социальной сферы муниципальных образований и ее совершенствование : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 174 c. РГБ ОД, 61:04-8/2950

**Содержание к диссертации**

Введение

I ГЛАВА. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В

УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ. 10

1.1. Социальная политика и ее основные задачи на современном этапе развития; общества 10

1.2. Разграничение доходных и расходных полномочий между уровнями государственной власти и органами местного самоуправления в социальной сфере 23

1.3. Основные направления деятельности органов социальной сферы на муниципальном

уровне 33

II ГЛАВА. АНАЛИЗ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 43

2.1. Источники финансирования образования в муниципальных образованиях 43

2.2. Источники финансирования здравоохранения в муниципальных образованиях 56

2.3. Источники финансирования социальной поддержки населения в муниципальных образованиях. 70

2.4. Источники финансирования жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образованиях. 86

III ГЛАВА. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 100

3.1. Пути оптимизации источников финансирования социальной сферы муниципальных образований. . 100

3.2. Усиление роли местного бюджета в финансировании социальной сферы 113

3.3. Внебюджетные средства как важный источник финансирования социальной сферы муниципальных образований 127

3.4. Основные пути повышения эффективности использования источников финансирования социальной сферы муниципальных образований. 140»

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ. 153;

ПРИЛОЖЕНИЯ. 158

БИБЛИОГРАФИЯ ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 167

**Введение к работе**

Глобальные перемены, произошедшие в России за последнее десятилетие: смена общественной формации, преобразование всех институтов власти, переход от плановой экономики на принципы рыночной и становление свободной конкуренции, как в производственной, так ив непроизводственной сферах, не могли не отразиться на социальном климате в обществе.

Недостаточное финансирование государством принятых им федеральных социальных законов на протяжении второй половины 1990-х гг. привело к отрицательным последствиям разного масштаба и уровня, среди которых - снижение эффективности федеральной социальной политики и усиление социальной напряженности в обществе.

За прошедшие с начала реформ годы произошла заметная и принципиально важная деформация в структуре источников финансирования социальной сферы. Наиболее важной отличительной особенностью этого процесса стал резкий абсолютный и относительный рост расходов на социальные услуга и социальные денежные выплаты из нецентрализованных и внебюджетных источников. Во всех без исключения отраслях социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание) увеличилась доля расходов населения в финансировании социальной сферы.

Следует отметить, что при проведении бюджетной политики в 2002 году удалось добиться заметных положительных результатов, а именно: федеральный бюджет с этого периода формируется и исполняется с профицитом. Дополнительные доходы федерального бюджета позволили сформировать финансовый резерв в объеме около 230 млрд. рублей1, что существенно снизило бюджетные риски. А также сделаны реальные шаги по переходу к среднесрочному финансовому планированию.

Но этот успех в большей мере достигнут за счет добычи и экспорта сырьевых ресурсов. В связи с этим высока зависимость финансовой системы от внешнеэкономической конъюнктуры, а налоговая система пока не в полной мере подстроена под цели обеспечения долговременного экономического роста и финансовой стабильности.

В 2002-2003 году удалось существенно сократить бремя государственного долга, а также вырос международный кредитный рейтинг. России. Было восстановлено доверие инвесторов к рынку внутренних заимствований, появилась возможность привлекаться на более длительные сроки и по более низкой, чем ранее, цене.

Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ "О бюджетной политике в 2004 году" от 30.05.2003 г.

4 Экономическая безопасность в социальной сфере не может быть обеспечена только за

счет усилий на общефедеральном уровне, большое значение имеет социальная политика, проводимая на региональном и местном уровнях.

Нынешняя система социальной поддержки (основу, которой составляют безадресные социальные пособия и льготы) тормозит развитие и общества, и экономики. В стране из 145 миллионов населения 104 миллиона имеют льготы. Ежегодно выделяемых денег хватает на обеспечение только 30% заявленных льгот и выплат, а малоимущим из общей суммы расходов достается менее трети.1

Одно из основных направлений работы в социально-экономической политике должно быть направлено на сокращение иефинансируемых мандатов, а также безадресных льгот. Их объем должен быть такой, на реализацию которых хватит бюджетных средств.

Следствием проводимых реформ явилось то, что органы власти субъектов Федерации и особенно местного самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены проводить политику выборочного и/или частичного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая (в том числе за счет заимствований) задолженность. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, разработке и реализации среднесрочных программ развития и реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

В результате налоговых и бюджетных новаций последних двух лет доходы местного самоуправления снова уменьшились. При этом обязательства (повышение зарплаты бюджетникам, подготовка к зиме, социальные выплаты) только растут. Органы местного самоуправления выполняют огромный объем как собственных, так и возложенных на них федерацией и регионами задач, без четкого разграничения ответственности и без достаточного количества средств. Причиной создавшегося негативного положения в социальной сфере является неэффективное в ряде случаев использование имеющихся финансовых средств.

Финансовые проблемы местного самоуправления не исчерпываются общим недостатком финансовых ресурсов, обусловленным отчасти вертикальной несбалансированностью бюджетной системы, отчасти слабой активностью местных властей в проведении реформ. Не менее серьезная проблема - количественное несоответствие муниципальных доходов и расходов. Слабое наполнение финансовыми ресурсами приводит местные бюджеты в целом к ухудшению финансирования социальной сферы муниципальных образований. Поэтому существующее

Починок Л.П. Основные направления государственной социальной поддержки. Федеративные отношения и региональная соштльно-экономическая политика, №2,2001 г., с. 2

5 положение требует от муниципальных образований поиска принципиально иных источников

финансирования. Если уровень текущих муниципальных расходов определяется величиной текущих доходов, то привлечение заемных ресурсов позволяет органам местного самоуправления перейти к целевому планированию расходов - принимать новые муниципальные программы и финансировать их за счет займов. Такой подход представляется справедливым: поскольку использование займов дает возможность не только в короткие сроки обеспечить финансирование проектов, но и равномерно распределить бремя расходов между всеми поколениями жителей, пользующихся созданной инфраструктурой. Также необходимо увеличение доходной базы местных бюджетов путем закрепления за ними собственных налоговых доходов.

Существующие источники финансирования социальной сферы обеспечивают минимальные условия ее поддерживания (текущие платежи на заработную плату и за коммунальные услуги). Такое положение приводит к деградации и разрушению ее основных фондов.

Ограниченность инвестиций, осуществляемых за счет федерального, региональных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, которые в последние годы направляются в социальную сферу, стали одной из главных причин, сдерживающих строительство и реконструкцию объектов образования, здравоохранения; культуры, науки, а также внедрение в эти отрасли экономики современного, прогрессивного оборудования.

Отсюда очевидны два главных направления укрепления; местного самоуправления: добиться демократического формирования и функционирования местной власти на всей территории страны, а также четко определить полномочия муниципалитетов, отделив их от полномочий других уровней власти, с одновременной передачей им необходимого объема средств.

Анализ специальной отечественной и зарубежной литературы по данной проблематике показывает, что в последние годы вопросы финансирования социальной сферы являются посто-янным предметом научных исследований и дискуссий; Теоретическую базу диссертационного исследования: составили труды таких авторов, как Андреев А.Г., Беляков С.А., Болотин В.В:, Воронин А.А., Данчиков Е.А., Игудин А.Г., Истомина В.В., Кузнецов СП., Лавров A.M., Мате-юк В.И., Мокрый B.C., Молчанов И.П., Пансков В.Г., Поляк Г.Б., Пронина Л.И., Родионова В.М., Романовский М.В., Таксир К.И., Христенко В.Б. и другие.

Научные дискуссии на эту тему активизировались в периоды разработки и принятия основополагающих федеральных законов, устанавливающих принципы организации местного самоуправления и его финансовые основы, а также предусматривающих наличие разных уровней бюджетной системы страны.

При этом в российских публикациях исследовались и обсуждались отдельные составляющие финансирования социальной сферы, организационная сторона финансирования, вари-

анты финансирования. Недостаточно внимания уделялось объединению этих составляющих, но именно их совокупность позволит получить работоспособный и жизнедеятельный механизм финансирования, который оптимизирует существующие источники финансирования и создаст новые эффективные формы финансирования.

Актуальность темы исследования.

В результате проводимых реформ недостаток финансовых средств, направляемых государством на социальную сферу, привел к снижению эффективности социальной политики и усилению социальной напряженности в обществе, размыванию бюджетной ответственности и ухудшению условий для управления бюджетами на региональном и местном уровнях.

Финансовые проблемы местного самоуправления не исчерпываются общим недостатком финансовых ресурсов, обусловленным отчасти вертикальной несбалансированностью бюджетной системы, отчасти слабой активностью местных властей в проведении реформ. Не менее серьезная проблема - количественное несоответствие муниципальных доходов и расходов, а также неэффективное в ряде случаев использование имеющихся финансовых средств.

За прошедшие с начала реформ годы произошла заметная и принципиально важная деформация в структуре источников финансирования социальной сферы. Наиболее важной отличительной особенностью этого процесса стал резкий абсолютный и относительный рост расходов на социальные услуги и социальные денежные выплаты из нецентрализованных и внебюджетных источников. Во всех отраслях социальной сферы - образование, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальное хозяйство - увеличилась доля расходов населения в финансировании социальной сферы.

Ограниченность инвестиций, осуществляемых за счет федерального, региональных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, которые в последние годы направляются в социальную сферу, стали'.одной из главных причин, сдерживающих строительство и реконструкцию объектов образования, здравоохранения; культуры, науки, а также внедрение в эти отрасли экономики современного, прогрессивного оборудования.

В создавшихся условиях наличие различных источников финансирования и практическая значимость эффективности их использования для социальной политики на муниципальном уровне определяют актуальность избранной темы исследования.

Цели и задачи исследования..

Основная цель диссертационной работы сформулирована автором как выработка и научное обоснование системы источников финансирования социальной сферы муниципальных образований, которая стимулировала бы муниципальные образования к более полному использованию собственных доходных источников и достижению финансовой самодостаточности.

7 В соответствии с целью исследования в диссертационной работе были поставлены и последовательно реализованы следующие задачи:

определены место и роль социальной политики местного самоуправления, а также ее основные направления в условиях рыночной экономики России;

выявлены особенности источников финансирования социальной сферы муниципальных образований и пути их совершенствования;

доказана необходимость укрепление доходной базы местных бюджетов путем закрепления за ними собственных налоговых доходов на постоянной основе и четкого разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы;

на основе анализа источников финансирования социальной сферы муниципальных образований выявлены средства, которые дополнительно могут быть использованы на финансирование следующих отраслей: образование, здравоохранение, социальная защита населения, жилищно-коммунальное хозяйство;

определены основные пути повышения эффективности использования источников финансирования социальной сферы муниципальных образований;

разработаны предложения, реализация которых позволит обеспечить вывод социальной сферы из кризисного состояния.

Предмет и объект исследования.

Предметом исследования диссертационной работы является система источников финансирования социальной сферы муниципальных образований в разрезе по основным отраслям: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная защита населения.

Объектом исследования являются муниципальные образования, в том числе на примере г. Заречного Свердловской области, Усольского района Иркутской области, г. Дзержинского Московской области.

Теоретическая и методологическая база исследования.

Нормативной базой диссертационного исследования являются законодательные акты Российской Федерации, Постановления Правительства и другие нормативные акты, регулирующие финансирование социальной сферы муниципальных образований. В ходе диссертационного исследования использованы сведения и теоретические положения, содержащиеся в научных публикациях ведущих российских и зарубежных ученых по вопросам финансирования социальной сферы муниципальных образований; материалы периодических изданий; данные, опубликованные в статистических сборниках и информационных справочниках.

8 Методы исследования.

Общими методами исследования, применяемыми в диссертации, выступают диалектический метод исследования экономических явлений и процессов финансирования социальной сферы, метод научной абстракции, системный подход к изучению рассматриваемых объектов, приемы анализа и синтеза, наблюдение, сравнение, абстрагирование.

Также в работе над диссертацией были использованы специальные методы исследования, применяемые в экономической науке, такие как классификация экономических явлений, статистические исследования, группировки, прогнозирование.

Научная новизна.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в теоретическом обосновании и разработке системы источников финансирования социальной сферы муниципальных образований. Наиболее важные результаты, характеризующие научную новизну исследования следующие:

разработана методика определения объема денежных средств, направляемых дополнительно на финансирование социальной поддержки населения за счет городского бюджета;

выявлены закономерности в развитии межбюджетных отношений и характер их взаимосвязи с экономическими интересами муниципальных образований, раскрыта их роль в современных экономических условиях;.

показаны отличительные особенности финансирования в некоторых отраслях социальной сферы (медицина и социальная защита населения) в результате перехода на страховой принцип финансирования;

аргументировано положение о необходимости перехода к системе адресной социальной поддержки населения в результате внедрения.практики получения помощи из бюджетов муниципальных образований;

разработаны рекомендации по ускорению реформирования жилищно-коммунатьного хозяйства;

исследованы особенности применения системы государственных минимальных социальных стандартов и нормативов финансовых затрат на предоставление услуг как важнейшего фактора преодоления кризиса в социальной сфере.

Практическая значимость.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных результатов органами государственной власти на федеральном уровне, на уровне субъектов федерации и муниципальном уровне в процессе осуществления государственной социальной политики и финансовых взаимоотношений между различными органами власти. Наиболее важные предложения и выводы диссертационного исследования доведены до кон-

9 кретных рекомендаций, которые могут использоваться в работе различных финансовых и

экономических служб.

Материалы диссертации могут служить для дальнейшего теоретического анализа системы источников финансирования социальной сферы муниципальных образований, а также могут быть использованы для преподавания отдельных разделов дисциплин «Экономическая теория», «Финансы», «Бюджет и бюджетная система».

Апробация и внедрение результатов исследования.

По проблемам диссертационного исследования опубликованы 3 самостоятельные работы объемом 1,1 п.л. По результатам исследования сделаны три выступления на межрегиональных научно-практических конференциях. Основные практические рекомендации, содержащиеся в исследовании, внедрены и используются в работе Финансового управления Администрации г. Дзержинского Московской области (Справка от 20.10.2003г.).

Объем и структура работы.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений, содержит 174 страницы машинописного текста, 15 таблиц, 16 диаграмм, 10 графиков.

class1 **СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В**

**УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ**. class1

## Социальная политика и ее основные задачи на современном этапе развития; общества

Реформирование экономики, проводимое в течение последнего десятилетия, переход на рьшочные принципы ее функционирования затронули не только социальную политику, но и все отрасли, а также коренным образом изменили социально-экономическое положение всех слоев населения, резко снизили уровень жизни его большинства.

Социальная политика на современном этапе характеризуется кризисом и стагнацией ее отраслей, непосредственно влияющей на уровень и качество жизни населения Российской Федерации, а также недостаточностью бюджетного финансирования, поддержки и развития социальной сферы и эффективности использования, предоставляемых государством и привлекаемых финансовых ресурсов.

Одним из важнейших направлений повышения уровня жизни населения является вывод

из кризисного состояния и развитие социальной сферы экономики страны. Т.к. ситуация в этой сфере, мягко говоря, далека от желаемой, что представлено в таблице 1 По данным таблицы видно, что средний размер назначенных пенсий не только не обеспечивает достойную жизнь, но и не дотягивает даже до прожиточного уровня, величина которого в среднем увеличивается более чем на 20% в год.

Анализ таблицы свидетельствует о росте доходов и пенсий, хотя это увеличение происходит умеренными темпами. Этот рост в значительной мере происходит за счет увеличения заработной платы.

Высока численность безработных - 7 млн. чел. зарегистрировано в 2000 г., продолжает сокращаться численность населения страны.

Местные финансы для муниципального образования являются основой, с помощью которой органы местного самоуправления решают вопросы местного значения. Наличие достаточной доходной базы местного бюджета для муниципального образования - это залог успешного развития, прежде всего, социальной политики. Если полномочия органов местного самоуправления не подкреплены соответствующей материально-финансовой базой, то реализация этих полномочий становится не возможной, что ставить под угрозу социальную стабильность в обществе.

С начата образования местного самоуправления Российской Федерации, если считать время принятия Федерального Закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», прошло восемь лет. Для становления местного самоуправления срок, безусловно, довольно небольшой, к тому же за этот период закон претерпел значительные изменения, внесенные четырьмя федеральными законами.

Согласно данному закону, местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Фактически до 1996 г. включительно межбюджетные отношения внутри субъектов Федерации были отданы полностью "на откуп" властям субъектов Федерации и характеризовались:

установлением дифференцированных нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов (НДС, налог на прибыль предприятий и организаций, акцизы) в местные бюджеты, меняющихся год от года, а в ряде регионов ив течение одного года (федеральное законодательство определило перечень местных налогов и никак не регламентировало долю местных бюджетов в федератьных и региональных налогах);

отсутствием формализованных методик распределения финансовой помощи мест 12 ным бюджетам.

В итоге не существует каких-либо гарантий финансовой самостоятельности местным бюджетам, фактически их расходы и доходы согласовываются с властями субъектов Федерации.

За указанный период органам местного самоуправления приходилось ежегодно формировать свой бюджет, в соответствии с изменяющимся законодательством. Поэтому о стабильности местных финансов говорить не приходится. А ведь именно финансовая, экономическая, политическая стабильности - это важнейшее условие социально—экономического развития территорий.

Федеральный Закон №12б-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» был принят спустя два года, 25 сентября 1997 г. И только с этого момента, можно сказать, что для,местного самоуправления сформирована относительно законченная законодательная база и органам местного самоуправления были даны гарантии со стороны государственных властей, а именно:

1) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;

2) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

3) компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также иных решений органов государственной власти.

В современной истории развития социальной политики Российской Федерации можно выделить как минимум два этапа, представляющих функционирование различных моделей социального развития:

Первый этап (первая половина 90-х годов) характеризовался патерналистской моделью социального развития, для которой характерно жесткое определение государством поведения человека в социальной сфере и охват социальной защитой практически всего населения. Данная модель была заимствована из практики регулирования социальной сферы Советского Союза.

Среди основных недостатков патерналистской модели следует назвать перекрестную реализацию социальных программ, вызывающую дублирование социальной помощи.

На этом этапе социальная политика в России, как и во многих других странах с переходной экономикой, была ориентирована преимущественно на наращивание удельного веса социальных расходов в совокупных расходах государства. В то же время усилия, направленные на повышение эффективности социальных программ, отступали на второй план. Резкое обострение бюджетно-финансовых проблем в экономике страны, а также в социальной сфере подтвердило бесперспективность попыток решить социальные проблемы лишь путем дальнейшего наращивания финансирования - без проведения глубоких структурных преобразований в социальной политике, тем более, что сохранение традиционных методов социальной политики приводило к прямо противоположным результатам: например, перекрестное субсидирование жилищно-коммунальных расходов в большей степени повышало уровень благосостояния богатых слоев общества.

Второй этап современной истории развития российской социальной политики составляет переход от патерналистской модели к адресной социальной системе. Именно переход, так как мы еще не достигли этой цели. Основными характеристиками этой модели являются:

- четкое определение приоритетов социальной политики;

- дифференциация социальной политики государства в отношении различных слоев населения;

- определение категорий получателей социальной помощи;

- доведение до получателей социальной помощи в полном объеме;

- определение и разграничение полномочий в реализации социальной политики между всеми уровнями бюджетной системы.

Данная модель социальной политики выделяет важнейшую задачу в этой сфере суть которой заключается в концентрации усилий на решении наиболее острых социальных проблем, существенное повышение эффективности социальных программ, выработка новых механизмов реализации социальной политики, обеспечивающих сокращение неоправданных бюджетных расходов, и более рациональное использование финансовых и материальных ресурсов в социальной сфере.

class2 **АНАЛИЗ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ**

**МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ** class2

## Источники финансирования образования в муниципальных образованиях

Роль образования на современном этапе развития страны определяется задачами перехода России к демократическому обществу, к правовому государству, рыночной экономике, задачами преодоления опасности накапливающегося отставания России от мировых тенденций экономического и общественного развития. Образование должно войти в состав основных приоритетов российского общества и государства.

В настоящее время эта отрасль социальной политики находится в состоянии реформирования, основная цель которого - повышение эффективности системы образования. Под эффективностью понимается некий интегральный показатель из экономической эффективности (снижение издержек и повышение рыночного качества услуг) и социальной справедливости (равный доступ для всех слоев населения). Эти показатели прямо противоположны:: чем более свободен рынок от государственного регулирования, тем экономически эффективнее использование ограниченных ресурсов, тем больше неравенства. Неравенство становится результатом различий в способностях, знаниях, информации и капитале, которыми обладают люди.

Выступая с Бюджетным посланием Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике в 2004» 30 мая 2003 года Президент РФ Путин В.В. сказал, что при реформировании системы образования в рамках разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти подготовка специалистов с высшим профессиональным образованием будет сконцентрирована в основном на федеральном уровне. Расходы федерального бюджета на эти цели должны планироваться с учетом прогнозов потребности в соответствующих специалистах на различных рынках труда. Необходимо продолжить работу по оптимизации сети вузов, в том числе путем объединения их в комплексы университетского типа, включающие в себя образовательные учреждения различного уровня образования.

Предлагаемая реформа создает лишь предпосылки для либерализации отрасли, так как весьма крупные сферы государственного вмешательства предлагается сохранить: государственное финансирование школ, государственные стипендии, попытки плановым образом найти оптимальные размеры образовательных учреждений, государственное тестирование, лицензирование и аттестация. В современных условиях, когда государство и общество начали достаточно отчетливо заявлять свои приоритеты, стало очевидным, что образование более не может оставаться в состоянии внутренней замкнутости и самодостаточности.

Как следует из доклада рабочей группы Госсовета РФ по реформированию образования, сегодня образовательные учреждения обеспечены бюджетным финансированием только на 25-40% от расчетной нормативной потребности. В профессиональном образовании (особенно в высшем) оно частично дополняется внебюджетными поступлениями от платных услуг, общеобразовательные же школы практически не имеют возможности привлечь дополнительные средства. Реальное недофинансирование образовательных учреждений составляет до 50-60%.

Нельзя не признать тот факт, что из-за нехватки бюджетных средств финансирование образования ухудшилось. В то же время, за последние восемь лет при сокращении численности учащихся в государственных общеобразовательных учреждениях на полмиллиона человек, число занятых выросло на 172 тысячи. Это существенно увеличило расходы муниципальных образований. Из 15 млн. занятых в бюджетной сфере на организации образования приходится 40%.

Основной статьей расходов в образовании является заработная плата. В расходах муниципальных бюджетов на образование она составляла в 2001 г. 58% с начислениями. Особенно остро эта проблема встала в связи с реализацией федерального закона от 25 октября 2001 г. №139-Ф3 «О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организации бюджетной сферы». Его реализация потребовала для повышения окладов 45,3 млрд. руб. из федерального бюджета и более 140 млрд. руб. из региональных и местных бюджетов. Доля расходов на заработную плату по ряду муниципалитетов выросла до 60-70% .

Цели и выгоды образования являются ключом к повышению производительности труда работников, возрастанию их вклада в национальный доход, что отражается в повышении зарплаты. Косвенные, внешние выгоды от образования - это повышение общей культуры людей, сокращение преступности, достижение большего социального согласия, распространение технологических инноваций. Государство в этой ситуации оказывается одним из покупателей этого товара наряду с индивидами, которые получают образование (студентами), предприятиями, различными общественными организациями.

class3 **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

class3

## Пути оптимизации источников финансирования социальной сферы муниципальных образований.

Говоря о кризисном состоянии социальной сферы, в качестве главной причины называем резкое сокращение ее финансирования. Произошло падение объема госбюджетных средств, выделяемых на социальные цели на всех уровнях государственного управления: Налицо резкое сокращение непосредственного финансирования учреждений социальной сферы за счет производственных предприятий путем "сброса" этих учреждений с баланса предприятий при скудости местных бюджетов. Определенную роль играет и уменьшение тех средств семейных бюджетов населения, которые могут быть выделены для удовлетворения различных социальных нужд на фоне распространения платности социальных услуг. Это в значительной мере справедливо, хотя и не снимает проблемы эффективности использования ассигнуемых средств.

За период с начала коренных преобразований прошло уже больше 10 лет. Структура источников финансирования и объем социальных расходов государства на социальную сферу претерпел некоторые изменения. Но этих изменений не достаточно для реализации главного принципа государства - улучшения благосостояния населения и снижения дифференциации доходов населения.

Свыше 36% средств консолидированного бюджета Российской Федерации направляется на финансирование образования, культуры и искусства, средств массовой информации, здравоохранения и физической культуры, социальной защиты населения страны и пр.1 И естественно, немаловажное значение имеет тот факт, насколько эффективно и рационально будут использованы эти средства.

Существующие источники финансирования социальной сферы обеспечивают минимальные условия ее поддержания (текущие платежи на заработную плату и за коммунальные услуги). Такое положение приводит к деградации и разрушению ее основных фондов.

Сегодня в консолидированных бюджетных доходах России доля местного самоуправления составляет не более 20%, а в расходах — 30%. Также следует отметить, что не менее 65% всех расходов муниципальных образований составляют расходы на образование, 60% на ЖКХ здравоохранение, 50% на социшіьную политику1. При этом их бюджеты хронически остаются дефицитными в среднем на 30%.

Поэтому значимость финансирования нижестоящих уровней бюджетной системы сложно переоценить. А слабое наполнение финансовыми ресурсами приводит местные бюджеты в целом к ухудшению финансирования социальной сферы муниципальных образований.

Данное утверждение, к примеру, доказывает структура финансирования социальных расходов бюджета г. Дзержинского Московской области, представленная на диаграмме 9. Из которой видно, что расходы на социальную сферу на 83,6 % обеспечены средствами городского бюджета.