Салжаницын Александр Ильич. Финансирование воспроизводства отраслей социальной сферы : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2002 186 c. РГБ ОД, 61:02-8/2431-4

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I. Основные принципы и подходы к оценке финансовых ресурсов развития социальной сферы 9

1. Социальная сфера как объект экономического анализа 9

2. Основные предпосылки и факторы, определяющие состояние и развитие социальной сферы 26

3. Финансирование развития отраслей социальной сферы 29

ГЛАВА II. Финансирование воспроизводства основных фондов в отраслях социальной сферы 43

1. Особенности состояния и развития отраслей социальной сферы в субъектах Российской Федерации 43

2. Тенденции в динамике основных фондов социальной сферы 56

3. Финансирование воспроизводства основных фондов отраслей социальной сферы и основные подходы к оценке их эффективности .. 62

ГЛАВА III. Государственно-нормативное регулирование финансирования социальной сферы .111

1. Нормативно-правовые инструменты государственного регулирования развития социальной сферы 111

2. Нормативно-правовое регулирование формирования бюджетных и внебюджетных фондов и финансирования социальной сферы 127

3. Законодательные основы инвестиционной деятельности в социальной сфере 135

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 150

АББРЕВИАТУРА 161

ЛИТЕРАТУРА 162

ПРИЛОЖЕНИЯ 170

**Введение к работе**

Реформирование централизованной плановой экономики, проводимое в течение последнего десятилетия, переход на рыночные принципы ее функционирования затронули все отрасли и коренным образом изменили социально-экономическое положение всех слоев населения, резко снизили уровень жизни его большинства.

Одним из важнейших направлений повышения уровня жизни населения является вывод из кризисного состояния и развитие социальной сферы экономики страны.

Актуальность исследований в данной области определяется следующими обстоятельствами: глубоким кризисом и стагнацией отраслей социальной сферы, непосредственно влияющей на уровень и качество жизни населения Российской Федерации; недостаточностью бюджетного финансирования поддержки и развития социальной сферы и эффективности использования, предоставляемых государством и привлекаемых финансовых ресурсов; низкой эффективностью функционирования рыночного сектора большинства отраслей социальной сферы, не позволяющей формировать необходимые ресурсы поддержания и развития ее материальной базы; отсутствием инвестиционной привлекательности основной массы объектов социальной сферы для внутренних и внешних финансовых источников.

Значимость отраслей социальной сферы в экономике Российской Федерации в создании достойных условий жизни всех слоев населения, в первую очередь низкооплачиваемых групп, детей, инвалидов и пенсионеров, определяет то пристальное внимание, которое уделялось и уделяется ей представителями отечественной экономической науки.

Данные проблемы являлись специальным предметом исследований в работах Анчишкина A.M., Бестужева-Лады И.В., Горзина В.Э., Кабанова А.Я., Кириченко В.Н., Костакова В.Г., Петракова Н.Я., РимашевскоЙ Н.М.,

Рутгайзера В.М., Струмилина С.Г., Шаталина С.С. и других отечественных ученых.

Важнейшим направлением выхода из кризиса и повышения эффективности функционирования социальной сферы является оптимизация инвестиционных процессов в условиях резкого сокращения ее государственной (бюджетной) поддержки. Эта проблема нашла освещение в работах Азерейляна И., Албегова И.М., Гаретовского КВ., Емцова Р.Г., Ивониной Л.Л., Пешехонова Ю.Д., Таксира К.И., Турмачева Е.С., Федорова Б.Г., Холопова А.В., Шеховцова Г.К. и др.

Попытки государства решить проблему повышения уровня жизни населения правовыми инструментами (в частности, только за последние годы приняты и утверждены Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 15.07.1998 г, и Федеральный закон «Об иностранных инвестициях» от 09.07.1999 г.) не позволили переломить ее кризисное состояние, т.к. действующие механизмы и практика финансирования развития социальной сферы не опирались на глубокие теоретические проработки в этой области и не находились под постоянным контролем государства. Кроме того, в опубликованных работах и научных исследованиях практически отсутствует комплексный подход в постановке и решении этой проблемы.

Остаются дискуссионными понятийные вопросы о сущности самой социальной сферы и ее инфраструктуры, ее текущего финансирования и источников воспроизводства основных фондов, форм и методов государственного регулирования процесса развития социальной сферы.

Состояние социальной сферы, актуальность и значимость рассматриваемой проблемы, недостаточная ее проработанность определили основные направления данной работы, анализ практических материалов и разработку предложений, направленных на вывод из кризиса и динамичное обеспечение устойчивого развития социальной сферы Российской Федерации и формирования финансовых источников этого развития.

Предлагаемая диссертация является одной из первых попыток исследования проблемы воспроизводства материальной базы социальной сферы и разработки комплекса финансово-экономических мер по ее развитию.

Цель работы - исследовать процесс финансирования воспроизводства отраслей социальной сферы и на этой основе разработать предложения по его совершенствованию.

Достижение указанной цели обусловило постановку и необходимость решения следующих задач: определить место и роль социальной сферы в рыночной экономике России; дать оценку состояния отраслей социальной сферы и выявить тенденции их развития на современном этапе; проанализировать динамику основных фондов отраслей социальной сферы и перспективы их воспроизводства; определить и обосновать основные принципы и подходы при оценке эффективности финансирования социальной сферы; " выявить потенциальные источники финансирования развития материальной базы социальной сферы; определить формы и методы государственного регулирования финансирования социальной сферы. разработать предложения, реализация которых позволит обеспечить вывод социальной сферы из кризисного состояния.

Предметом настоящего исследования являются количественные и качественные характеристики динамики процесса финансирования воспроизводства основных фондов социальной сферы России, экономические, финансовые и правовые связи и отношения, возникающие в этом процессе.

В качестве объекта исследования выступает материальная база отраслей социальной сферы и система ее финансирования.

Теоретической базой диссертации являются результаты фундаментальных и прикладных исследований российских и зарубежных ученых в области социальной экономики, финансов, управления и права. В основе работы лежат общепринятые научные методы: логический анализ, системный подход, а также статистические методы количественного и качественного анализа экономических процессов и их графического отображения. Эмпирической базой исследования послужили нормативно-правовые документы, статистические материалы Госкомстата РФ, публикации научных исследований, а также материалы научных семинаров и конференций по исследуемой проблеме.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что в результате, проведенного автором исследования разработана единая концепция формирования и эффективного функционирования механизмов воспроизводства основных фондов отраслей социальной сферы в условиях рыночного реформирования экономики России. Ее основные элементы:

1. Сформулировано и обосновано определение рыночного и нерыночного секторов социальной сферы, сектора платных социальных услуг, определены их место и роль в развитии экономики и общества, степень влияния на удовлетворение социальных потребностей населения.

Раскрыто и обосновано содержание понятия финансовых ресурсов развития социальной сферы, намечены пути повышения эффективности их использования.

Впервые разработаны методические основы, принципы и подходы к оценке размеров финансовых источников воспроизводства основных фондов отраслей социальной сферы, и основные факторы, влияющие на объемы финансирования объектов социальной сферы.

Проанализированы состав и структура бюджетных и внебюджетных источников финансирования воспроизводства материальной базы социальной сферы, сформулированы принципы их формирования и раскрыты механизмы, влияющие на повышение эффективности их использования в отраслях социальной сферы.

Разработаны предложения, направленные на повышение эффективности государственного регулирования развития отраслей социальной сферы, правового обеспечения деятельности государственных социальных фондов, инвестиционных процессов.

Разработаны предложения, направленные на повышение действенности контроля государства за рациональным и эффективным использованием финансовых средств в социальной сфере.

Теоретические и методические положения диссертационного исследования, а также практические результаты, полученные в работе, включены в материалы научно-исследовательских отчетов, выполненных Центром исследований инвестиционного рынка при Минэкономразвития России при непосредственном участии автора для Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации в 2000 и 2001 годах.

К разработкам автора диссертации относятся: «Методические основы и принципы анализа и определения потребности в инвестиционных ресурсах развития социальной инфраструктуры Российской Федерации» (2000 г.); «Прогнозные расчеты потребностей в инвестиционных ресурсах социальной сферы России до 2005 г. с учетом обеспечения экономической безопасности страны» (2000 г.); «Методические рекомендации по обоснованию расчетов развития инвестиционной деятельности в отраслях социальной сферы России до 2005 г.» (2001 г.); «Методические рекомендации по проведению комплексного анализа инвестиционной деятельности в отраслях социальной сферы Российской Федерации» (2001 г.).

Результаты исследований докладывались на научно-теоретическом семинаре «Развитие отраслей социальной сферы в XXI веке» Центра исследований инвестиционного рынка при Минэкономразвития России». (2000 г.).

Методические положения, практические рекомендации и выкладки автора нашли свое отражение при разработках социальных разделов федеральных целевых инвестиционных программ на 2000 г. и 2001 г., а также в прогнозах развития отраслей социальной сферы на среднесрочную и долгосрочную перспективу, формируемых в Минэкономразвития России.

Основные положения диссертационного исследования обсуждались на заседании Ученого совета ЦИИР при Минэкономразвития РФ, а также в Академии бюджета и казначейства Министерства финансов РФ. Они опубликованы в 6-й работах, общим объемом - 5,8 п.л.

Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений. В диссертации приведено 14 таблиц, в приложении - 10 таблиц и 1 схема.

В первой главе «Основные принципы и подходы к оценке финансовых ресурсов развития социальной сферы» анализируется сущность социальной сферы, которая в диссертации исследуется в нескольких аспектах.

Во второй главе «Финансирование воспроизводства основных фондов в отраслях социальной сферы» анализируются состояние и развитие материальной базы отраслей социальной сферы страны в целом и субъектов Российской Федерации.

В третьей главе «Государственно-нормативное регулирование финансирования социальной сферы» рассматривается бюджетная политика, как важнейший инструмент этого регулирования, обосновывается необходимость четкой реализации бюджетного законодательства при принятии ежегодных законов о бюджетах, направленных на поддержание и развитие отраслей социальной сферы. В главе анализируется также нормативная база инвестиционной деятельности и внебюджетных фондов социальной сферы.

В заключении диссертации сформулированы выводы и предложения, направленные на дальнейшее совершенствование работы организаций в области финансирования социальной сферы, воспроизводства ее основных фондов, механизмов мобилизации финансовых ресурсов.

## Социальная сфера как объект экономического анализа

Становление рыночных основ функционирования национальной экономики привело к заметным изменениям в социально-экономическом положении населения страны.

Этот процесс затронул интересы и нужды не только его нетрудоспособной части (детей, инвалидов, пенсионеров и т.д.), но и многомиллионных слоев трудоспособного населения, не сумевших адаптироваться к конъюнктуре и условиям рынка труда. Данное положение в равной степени относится к категориям безработных и низкооплачиваемых групп, невостребованных (полностью или частично) спросом отраслей экономики.

В целом эти группы сегодня составляют абсолютное большинство населения России, степень удовлетворения жизненно-необходимых потребностей и интересов которого в существенной мере определяет уровень социально-экономического положения всего общества.

В практике международных сопоставлений для стран с развитой, рыночной экономикой индикатором уровня социально-экономического положения населения служит степень удовлетворения в предметах жизненной необходимости продуктах питания, одежде, мебели, домашней утвари, жилье, и т.д.) и услугах отраслей социальной сферы, так называемого «среднего класса», составляющего основную часть населения этих стран.

Ориентация в 90-е годы программ рыночного реформирования экономики России на формирование «среднего класса» западного образца оказалась на практике декларативной, а «буксование» реформ во многом объясняется отсутствием отечественного аналога этой движущей силы социально-экономического развития ведущих стран мира.

Вместе с тем перспективы позитивных изменений структуры конечного потребления населения России, и в т.ч. социальных услуг, будут определяться доходами и платежеспособным спросом большинства населения, формирующими средние показатели уровня социально-экономического положения всей страны. Главной задачей социальной политики на данном этапе развития общества в этой в связи является поддержание уровня жизни населения страны, в первую очередь ее беднейших слоев.

Статья 7 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация -социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека...».

Закон «О федеральном бюджете на 2002 г.» в ст. 54 утвердил в составе расходов федерального бюджета на 2002 год Фонд софинансирования социальных расходов в сумме 18732116,0 тыс. рублей.2

## Особенности состояния и развития отраслей социальной сферы в субъектах Российской Федерации

Спецификой отраслей социальной сферы России является зависимость их размещения и уровня развития от концентрации экономически активного населения в регионах с наибольшей занятостью в производственной сфере.

Это обстоятельство приводит к вторичности основных параметров состояния и развития отраслей социальной сферы относительно состояния и динамики производственной и инвестиционной активности в субъектах Российской Федерации.

Сегодняшнее социально-экономическое положение различных регионов России в целом и отраслей социальной сферы - в частности имеет свои исторические, географические, природно-ресурсные и производственно-хозяйственные корни.

В дореформенный период эти различия в той или иной мере сглаживались политикой выравнивания условий жизнедеятельности населения, путем перераспределения бюджетных ресурсов, надбавочных коэффициентов, налоговых льгот и преференций, усреднения транспортных тарифов и т.п.

В этих условиях было достаточно эффективно развивать не только сферу производства в Восточно-Сибирском регионе с поставками продукции в Северо-Западный регион и, наоборот, специализировать целые мегаполисы на производстве продукции, поставляемой в рамках кооперации в бывшие союзные республики и страны соцлагеря и т.п., но и создавать соответствующую структуру социальной сферы в городах и поселках, удаленных от промышленных развитых центров в России.

В условиях общего экономического кризиса ярко проявились различия в уровнях воспроизводственного потенциала регионов (природных ресурсов, производственных мощностей, рабочей силы, густоты транспортных артерий). В процессе углубления общего финансово-экономического кризиса в стране спад в деловой и инвестиционной деятельности регионов оказался неравнозначным. В определенном смысле ситуация в регионах явилась географической калькой экономического состояния отраслей и производств вне зависимости от их производствен но-технологического потенциала и емкости товарного рынка.

Как и в отраслевых сегментах экономики, для одних его субъектов главной причиной кризиса явилась потеря традиционных потребителей продукции, для других — потеря традиционных поставщиков (сырья, материалов, комплектующих изделий). Этот фактор нарушения хозяйственных связей не только усугублялся, но и инициировался возникающими транспортными и энергетическими проблемами, сделавшими неконкурентоспособными материало- и энергоемкие производства с высокой транспортной составляющей в издержках обращения. По этой причине наибольшая глубина кризисных явлений проявилась в регионах, отдаленных от центров деловой активности в России и за рубежом, что привело к образованию регионов-маргиналов, уровень социально-экономического положения которых стал существенно ниже, чем в среднем по России.

Транспортно-энергетический фактор вызвал социально-экономическую деградацию не только географически отдаленных регионов, но и районов с низкой самообеспеченностью топливно-сырьевой базой, слабо развитой инфраструктурой, малым экспортным потенциалом и внутрирегиональным спросом на производимую продукцию. К этим регионам тесно примыкают и все республики Северного Кавказа, прямо или косвенно втянутые в региональные военные действия.

## Нормативно-правовые инструменты государственного регулирования развития социальной сферы

Важнейшим инструментом реализации бюджетной политики и регулирования развития социальной сферы является бюджет.

В Бюджетном кодексе РФ записано, что данный Кодекс служит целям, финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства российской Федерации, правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовые положения субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений; определяет основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации1.

Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2002 год» отмечает, что Бюджетная политика должна способствовать поддержанию устойчивых темпов экономического роста, снижению социального неравенства, достижению высокой эффективности государственных расходов. Отношения, возникающие между сектором государстввенных финансов и другими секторами экономики, должны стать примером ответственности за принятые обязательства, открытости, публичности и четкого, соблюдения федерального законодательства.

Важнейшей задачей бюджетом политики в 2002 году и на долгосрочную перспективу является поддержание макроэкономической сбалансированности. Профицит федерального бюджета в 2000 году составил 2,5 процента ВВП. На 2001 год также предусмотрена бездефицитность федерального бюджета- Такая политика должна быть продолжена в 2002 году и в последующие годы.

Федеральный бюджет должен быть в максималной степени защищен от таких внешних воздействий, как изменение мировых цен на российские экспортные товары. Для этого он должен формироваться из двух частей. Первая его часть должна, строиться на основе консервативного макроэкономического прогноза, исходя из пессимистической оценки значений цен на товары российского экспорта. Эти доходы обеспечивают финансирование государственных расходов независимо от влияния внешнеэкономической конъюнктуры. Вторая часть федерального бюджета формируется за счет дополнительных доходов, получаемых в условиях более высоких экспортных цен. Бюджетная политика должна быть скоординирована с денежно-кредитной, внешнеэкономической, структурной политикой.

Среди первоочередных задач бюджетной политики в области расходов отмечается, что расходная часть федерального бюджета должна стать инструментом достижения важнейших социальных и экономических целей.1

Основные направления федеральной бюджетной политики на уровне регионов трансформируются в зависимости от местных условий, оставаясь в целом в рамках этой политики.

Задачи региональной бюджетной политики отвечают жизненым интересам всего общества, каждой из его составных частей и регионов. К важнейшим из них следовало бы отнести: принятие и реализацию региональной стабилизационной программы, содержащей конкретные меры устойчивого функционирования экономики и социальной стабилизации в регионе;