

**Г. А. Ковалева
Э. В. Пешина**

**Управление
социальной сферой:
нормативный подход**



**УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ И ПРАВА**

Г.А.Ковалева, Э.В.Пешина

**УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ:
НОРМАТИВНЫЙ ПОДХОД**

Екатеринбург 2000

УДК 338.46

ББК 65.9(2) – 968

К56

Ковалева Г.А., Пешина Э.В.

Управление социальной сферой: нормативный подход. Екатеринбург: УрО РАН, 2000. 203 с.: прил.

ISBN 5-7691-1076-7

В книге изложены вопросы совершенствования социального управления и планирования на основе нормативного подхода. Рассматриваются особенности социальных нормативов, предъявляемые к ним требования, теоретические и практические методы их построения.

Даются рекомендации по использованию социальных норм и финансовых нормативов в системе государственных минимальных социальных стандартов.

Для специалистов служб социального развития бюджетных предприятий и отраслей, руководителей регионального и муниципального уровней, экономистов, научных работников.

Рецензент

профессор кафедры региональной и муниципальной экономики
Уральского государственного экономического университета,
доктор экономических наук **Н.М.Ратнер**

113 (00)

К _____ БО

8П6(03) – 1998

ISBN 5-7691-1076-7

© Институт философии
и права УрО РАН, 2000

Введение

Социально-экономические реформы, осуществляемые в России в процессе рыночных преобразований, привели к радикальным переменам в жизни общества. Из многих проблем, связанных с рыночным реформированием и пересмотром политики распределения через общественные фонды потребления, самостоятельного исследования требуют прежде всего вопросы, касающиеся изменений функционирования социальной сферы, которое, по определению, имеет высокую социальную значимость, так как связано с потребностями людей и их удовлетворением. Это обуславливает необходимость специальной поддержки и определения вне рыночных регуляторов рассматриваемой сферы.

В современных условиях меняется вся совокупность экономических и социальных функций государства и органов местного самоуправления; их деятельность должна быть нацелена не на прямое управление, а на создание условий, при которых рыночные отношения могли бы формироваться без тяжелых социальных последствий.

Такие условия со стороны органов государственной власти обеспечиваются системой гарантий поддержания определенного уровня жизни населения, реализуемой не только в виде государственного регулирования прожиточного минимума – социального норматива для определения минимального размера оплаты труда, пенсий, стипендий, социальных пособий и оказания социальной помощи малообеспеченным гражданам, но и как гарантии бесплатного предоставления социально-значимых услуг, активнейшим образом воздействующих на человека, его жизнедеятельность, профессиональную подготовку и т.д. Подобными услугами являются услуги, предоставляемые социальной сферой.

Как известно, в любом обществе нет "бесплатных" услуг – данные услуги оплачиваются населением (отчисления от заработной платы, прибыли предприятий и т.д.) посредством перераспределения денежных средств через различные звенья бюджетной системы. В связи с этим встает важный вопрос оптимального распределения данных денежных средств между отраслями, объектами социальной сферы для их нормального функционирования в целях обеспечения гарантированных социальных услуг населению.

Все это требует, во-первых, четкого определения перечня гарантированных социальных услуг, во-вторых, создания механизма их финансирования посредством особого нормативного метода управления.

Несмотря на важность проблемы нормативного подхода к социальному развитию, в настоящее время имеется очень мало публикаций, в которых рассматривались бы вопросы разработки и использования такого рода нормативов. Предлагаемая монография, думается, восполнит этот пробел. Основной ее целью является системное рассмотрение главных аспектов развития социальной сферы, природы социальных норм и нормативов, ключевых требований к разработке, способов расчетов, области использования.

Практическая значимость предлагаемого издания обусловлена Указом Президента РФ от 23.05.1996г. "Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов", в котором ставились задачи разработки системы финансовых нормативов. Затяжной характер выполнения распоряжения Указа и, как следствие, отсутствие до настоящего времени единых правовых и методологических основ их определения, применения, финансирования вынудили субъекты РФ самостоятельно формировать социальные нормы и финансовые нормативы.

Данное исследование призвано определить место, роль и перспективы развития государственных и муниципальных услуг в условиях трансформации российской экономики. Работа представляет попытку развернутого исследования новых организационно-экономических форм финансирования государственных и муниципальных социальных услуг с опорой на конкретный анализ региональной практики. Основное внимание уделяется становлению системы государственных минимальных социальных стандартов.

Монография состоит из четырех глав, в которых последовательно раскрываются подходы к анализу и регулированию социальной сферы.

В *первой главе* исследуется эволюция задач и принципов бюджетного финансирования социальной сферы в России, обосновывается необходимость поиска особых подходов, оптимально учитывающих преимущества рыночных отношений и государственного регулирования. Раскрывается система регулирования межбюджетных отношений в социальной сфере, анализируется изменение финансовых ресурсов по уровням бюджетной системы России.

Вторая глава содержит исследования механизма формирования финансовых ресурсов функционирования отраслей социальной сферы Свердловской области, и в частности анализ по-

тенциала и эффективности реализации финансовых нормативов, используемых на территории данного субъекта РФ.

В *третьей главе* рассматривается авторская теоретико-методологическая модель системы государственных минимальных стандартов: понятийный аппарат, функциональное назначение, состав и структура системы.

В *четвертой главе* представлены методические рекомендации по расчету нормативов финансирования показателей системы социальных стандартов из бюджетов субъектов РФ.

Важно подчеркнуть, что монография написана на основе уже имеющегося опыта, что делает ее особенно полезной для специалистов социальной сферы различного уровня. Использование материала, изложенного в монографии, будет, несомненно, способствовать более качественному решению проблем развития социальной сферы на региональном и муниципальном уровнях.

ГЛАВА 1. ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

1.1. Задачи и принципы бюджетного финансирования социальной сферы

В условиях экономического спада и закономерного роста бюджетных ограничений решение проблем социальной сферы требует принятия кардинальных мер. Отсутствие реальных реформ в социальной сфере оказывает негативное влияние на всю динамику социально-экономического развития России.

В послании Президента РФ "О бюджетной политике на 2000 г." отмечалось: "...то, как строится расходная часть бюджета, не соответствует ни политической роли, ни интересам населения и получателей средств. За цифрами становятся не видны реально происходящие процессы вырождения организаций бюджетной сферы"¹.

В настоящее время государство вынуждено в первую очередь заниматься проблемами стабилизации уровня жизни основной массы населения, ликвидации задолженностей по оплате труда, пенсий, пособий, предотвращения роста безработицы и т.д. Все эти мероприятия требуют выделения финансовых ресурсов на содержание и развитие социальной сферы.

Социальная сфера – совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом влияющих на образ и уровень жизни населения, его благосостояние и потребление. К социальной сфере относят: народное образование, культуру и искусство, здравоохранение и физическую культуру, социальное обеспечение.

Задачи и принципы бюджетного финансирования социальной сферы диктуются социальной политикой государства.

Рассматривая эволюцию регулирования социального развития, можно выделить определенные этапы. В качестве исходного постулата при выделении данных этапов была взята гипотеза о том, что достаточно объективная оценка возможностей развития социальной сферы в будущем возможна при знании закономерностей ее развития в прошлом, ибо это позволяет наиболее точно сформулировать проблемы развития и функционирования отраслей социальной сферы.

Первый этап – конец XIX в. Интерес к социальной проблематике становится характерным для русского общества в связи с реформами Александра II, что определило и темы проводимых в то время социологических исследований: развитие систе-

мы школьного и высшего образования, социальное положение отдельных слоев и групп населения. До революции было осуществлено шесть обследований бюджетов рабочих, проводилась работа по выявлению взаимосвязи доходов и расходов.

Второй этап – 20-е гг. – начало 40-х гг. XX в. В 1920 г., после мировой и гражданской войн, жизненный уровень рабочих и крестьян снизился примерно до одной трети показателей довоенного времени, которые никак нельзя назвать высокими. Это обусловило создание актуального и для нашего времени баланса прожиточного минимума; данный баланс С.Г. Струмилин предлагал использовать для определения допустимого уровня цен на товары широкого потребления. В этот период проводятся значительные научные разработки в русле теории социального развития: модель темпов роста социалистической экономики Г.А.Фельдмана; расчет бюджета и структуры свободного времени трудящихся Л.А.Минца; исследование проблем социальной психологии В.М.Бехтерева; происходит становление социальной статистики, уточнение социальных показателей.

Одновременно с провозглашением НЭПа был создан Госплан как один из главных инструментов формирования планово-рыночной экономики. Задача повышения жизненного уровня ставилась в первом пятилетнем плане (1928 – 1932 гг.) только относительно рабочего класса и беднейшего крестьянства.

В условиях плановой экономики содержание социальной политики обосновывалось содержанием основного экономического закона социализма – "наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей населения". Под социальной политикой подразумевалась внутренняя политика страны, направленная на совершенствование социалистических общественных отношений, повышение благосостояния народа. Меры социальной политики концентрировались в основном вокруг задач роста доходов и улучшения структуры потребления, повышения обеспеченности услугами и пр.

Большую роль в успешном осуществлении политических, экономических и социальных задач в рассматриваемые годы играло **бюджетное регулирование**, которое уже тогда теории и практики подразделяли на республиканское и внутреннее. Шли поиски наиболее приемлемых форм и методов приведения в соответствие расходов и доходов каждого вида бюджетов и бюджетной системы в целом с тем, чтобы *обеспечить максимально возможное позитивное воздействие местных финансовых органов на социальные и экономические процессы.*

Финансирование социальной сферы осуществлялось за счет бюджетных ресурсов и средств предприятий, организаций, расположенных на территории. Таким образом, финансирование социальной сферы подразделялось на два канала: отраслевой и территориальный.

Отраслевой канал представлял совокупность всех средств предприятий и организаций, а также собственных средств учреждений социальной сферы, направляемых на текущее содержание, расширение и реконструкцию этих учреждений. Средства предприятий направлялись не только в форме долевого участия в капитальных вложениях на строительство социальных объектов, но и как субсидии на их содержание (ведомственный жилой фонд, коммунальные предприятия, дошкольные, медицинские учреждения и пр.); помимо этого осуществлялось финансирование учреждений и объектов, находящихся в ведении местных Советов (дороги, зеленые насаждения, больницы, школы и т.д.), — в виде "шефской помощи". Распределение этих средств зачастую носило непланный характер. Их выделение зависело от инициативы и активности местных партийных и советских органов, от наличия у ведомств необходимых средств и желания руководителей предприятий оказывать помощь. Расширение функций промышленных предприятий считалось положительным в плане привлечения рабочей силы и определенной разгрузки местного бюджета путем предоставления предприятиями необходимых услуг и объектов социальной сферы. Но имели место и отрицательные стороны: данное многообразие функций, во-первых, отрицательно сказывалось (прямо или косвенно) на основной производственной деятельности и, во-вторых, способствовало негативной дифференциации уровня удовлетворения потребностей людей, проживающих на данной территории.

Территориальный канал финансирования создавал, в отличие от отраслевого, предпосылки равных возможностей потребления услуг. Он был представлен средствами бюджетной системы, населения и прочих структур.

ЦИК СССР 3 февраля 1928 г. принял Постановление, утвердившее "Основные положения об организации в Союзе ССР городских Советов". В нем указывалось, что городские Советы образуются во всех городах и поселках и все они наделяются самостоятельными бюджетами, которые являются составной частью единого губернского или другого соответствующего бюджета. За городскими Советами закреплялись имеющие городское значение предприятия, земли, строения; они наделялись правом устанавливать местные налоги и сборы и надбавки к ним. В По-

ложениях ставился вопрос о передаче находящихся на балансе предприятий, учреждений и организаций культурного и бытового обслуживания, удовлетворяющих потребности населения, в ведение городских Советов и *перенесении финансирования этой сети на городские бюджеты* с тем, чтобы освободить промышленные предприятия от функций, непосредственно не связанных с производственной деятельностью.

В данный период в бюджетной сфере складывается система *постатейного финансирования учреждений социальной сферы*, посредством которой можно было детально структурировать потребности в средствах на базе единой схемы и, разработав затем утверждаемые нормативы по максимальному числу позиций, выделять в соответствии с ними ассигнования отдельно по каждому компоненту потребностей. Таким образом, в 20-е гг. были разработаны и утверждены, например, отдельные нормы канцелярских, почтово-телеграфных, командировочных, а также и других расходов (в ряде случаев они дифференцировались по наркоматам и типам учреждений). Объединение в рамках одной статьи сметы не вполне однородных элементов расходов рассматривалось как вынужденное упрощение, а отсутствие обоснованной нормы или норматива по какой-либо статье – главным образом как временная недоработка. Все содержание финансово-хозяйственной деятельности учреждений социальной сферы трактовалось как участие в исполнении бюджета (норм и нормативов). Иными словами, задачи социальных учреждений сводились к реализации заранее данных подробных предписаний относительно сроков, масштабов и направлений расходования средств.

Третий этап – начало 40-х – конец 50-х гг. Особенностью этого периода было значительное увеличение расходов на оборону. Развитие отраслей социальной сферы в данный период сводилось к обеспечению минимально необходимых условий воспроизводства кадров, требующихся для решения производственных и оборонных задач. Фактически довоенный уровень развития социальной сферы был достигнут в 1952 г. (по промышленности – в 1948 г.).

Четвертый этап – конец 50-х – начало 70-х гг. В послевоенный период потребовались значительные финансовые ресурсы на содержание восстановленной сети социальной сферы, на дальнейшее ее расширение и оснащение современным оборудованием. Именно в данный период формируется отраслевой принцип финансирования социально-культурных мероприятий: с 1966 г. стали разрабатываться, в дополнение к производственным

планам, перспективные планы социального развития коллективов промышленных предприятий и других трудовых коллективов (инициатором здесь выступило Ленинградское ОЭП "Светлана").

На основе опыта создания указанных методик с 1968 г. по инициативе ВЦСПС началась работа научных коллективов над типовыми методическими рекомендациями по составлению планов социального развития.

В 1969 г. был принят первый в стране пятилетний план социального развития одного из административных районов Ленинграда на 1970 – 1975 гг.

В 1971 г. Госплан СССР, Госкомтруд СССР и ВЦСПС утвердили "Методические рекомендации по планированию социального развития коллектива предприятия".

Особенностью данного этапа является система управления социальной сферой, ориентированная главным образом на *расширение охвата населения четко очерченным кругом услуг относительно однородного качества*. Набор социальных услуг и требования к ним определяются преимущественно централизованно в форме натуральных нормативов обеспеченности и потребления. Взаимоотношения потребителей и производителей услуг социально-культурного характера фиксируются на уровне ведомств. Задачи и способы деятельности учреждений социальной сферы определяются с помощью детальных директив. Ресурсы, необходимые для решения этих задач, поступают, как правило, "сверху". Действует система распределения ресурсов на текущее потребление и непроизводственное строительство, при которой подавляющая часть – примерно 70% – выделяется министерствам и ведомствам.

В 1961 – 1965 гг. расходы на социальную сферу росли в 1,4 раза быстрее, чем произведенный национальный доход. Динамика этих расходов была близка к динамике основных производственных фондов. Однако подходы к управлению оставались по сути, прежними: ориентация на увеличение масштабов обслуживания, а не на его качество, на охват населения услугами, а не на поиск способов выявления потребностей; во главе угла ставилась инвестиционная политика Центра, а не формы хозяйствования в основном звене. Усилия были направлены, главным образом, на осуществление повышения темпов роста сетевых показателей, капитальных вложений и материальных ресурсов, на директивным распределении которых концентрировались повседневная работа всей системы плановых органов как в Центре, так и на местах.

Пятый этап – начало 70-х – конец 80-х гг. Данный этап можно назвать этапом комплексного подхода, когда происходило углубление содержания и расширение задач планов социального развития, более тесная их увязка с научно-техническим и производственным планированием. В самом начале 70-х гг. началась разработка планов социального развития городов и районов, появились первые попытки распространить социальное планирование на село.

По сравнению с планами социального развития предприятий аналогичные планы городов включали значительно больший круг вопросов: расчет баланса рабочей силы и демографический прогноз, развитие здравоохранения, физической культуры и спорта, системы образования и пр.

С принятием Конституции СССР 1977 г. для всех предприятий, объединений и других организаций, а также административно-территориальных комплексов стало юридически обязательным составление планов не только экономического, но и социального развития. В 1978 г. Госплан РСФСР опубликовал "Методические указания к разработке планов экономического и социального развития автономных республик, краев, областей и отраслей республиканского (РСФСР) подчинения", а в 1980 г. – "Методические указания по планированию комплексного экономического и социального развития города". С 1978 г. народнохозяйственный план страны стал называться государственным планом экономического и социального развития.

На данном этапе разрабатываются грандиозные целевые программы (Продовольственная программа, Комплексная программа развития производства товаров народного потребления и сферы услуг на 1986 – 2000 гг. и пр.). Программные установки в области социальной политики получили свое конкретное выражение в "Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986 – 1990 гг. и на период до 2000 г.", содержащих обширный раздел по социальному развитию страны и повышению уровня жизни населения.

Значительный интерес представляет вопрос об объектах и субъектах социальной политики на данном этапе. В качестве *объектов социальной политики* (социального развития) выступают трудовые коллективы. Местные Советы народных депутатов наделяются правами координации и контроля деятельности предприятий областного, регионального, республиканского, союзно-республиканского и союзного подчинения по ряду вопросов, в том числе и социального характера.

Таблица 1.1

Основные задачи планов социального развития

Трудовой коллектив	Административный район	Город	Область
Совершенствование профессионально-квалификационной структуры Улучшение условий и содержания труда Социальная и профессиональная адаптация кадров Улучшение социального положения работников и т.д.	Координация работы по социальному развитию трудовых коллективов Благоустройство района и микрорайона Совершенствование медицинского, бытового обслуживания, торговли и общественного питания, деятельности учреждений культуры Улучшение материальной базы, решении проблем территориального размещения учреждений народного образования Формирование административных, культурно-бытовых и торговых центров района и т.д.	Координация работы по социальному планированию и развитию административных районов и отраслей (ведомств) Совершенствование социальной инфраструктуры Реализация демографической политики и политики в области трудовых ресурсов Развитие жилищного строительства Совершенствование коммунального и транспортного обслуживания населения Вопросы общего, специального образования Размещение объектов сферы обслуживания общего родского значения и т.д.	Стирание социально-территориальных различий между городами одного типа, а также между сельскими районами Обеспечение рационального размещения производительных сил на территории Развитие и размещение на подведомственной территории отраслей народного хозяйства Руководство градостроительством, архитектурой, комплексной застройкой и т.д.

В финансировании отраслей социальной сферы четко обозначаются три метода:

- *на началах хозяйственного расчета* (предприятия бытового обслуживания, предприятия коммунального и гостиничного хозяйства, предприятия пассажирского транспорта и связи, ряд учреждений культуры и пр.);

- *в порядке сметного финансирования* (учреждения народного образования, здравоохранения и пр.);

- *смешанный метод*, сочетающий элементы хозрасчетного метода финансирования с принципами сметного финансирования (жилищные предприятия, большинство учреждений культуры, искусства и пр.).

С 1965 по 1986 г. объем средств предприятий в финансировании социальной сферы увеличивается более чем в шесть раз, а удельный вес данных средств в объеме государственных финансовых ресурсов, выделяемых на эти цели, вырос с 11 до 20%. Средства предприятий в общих расходах страны на здравоохранение к 1985 г. составляют 24%; на учреждения просвещения и науки – 33%, на содержание и развитие жилищного фонда – 76%; на коммунальное хозяйство – 24%; на подготовку кадров – 22% и т.д.

На данном этапе ставится, но не находит должного разрешения вопрос *создания системы реализации планов социально-го развития*, которая должна включать в себя, помимо планирования, все другие функции управления: организацию, учет, контроль и регулирование.

Таким образом, на протяжении вышеозначенных периодов учреждения социальной сферы рассматриваются в качестве пассивных получателей бюджетных средств, не имеющих отношения к созданию национального дохода. Все содержание финансово-хозяйственной деятельности этих учреждений трактуется как участие в исполнении бюджетных назначений. Экономическое начало в работе этих учреждений практически отрицается. К концу 80-х гг. стало очевидным, что для дальнейшего роста народного благосостояния и усиления социальной направленности экономики необходим качественно новый механизм регулирования, включающий и качественно новый механизм социальной политики.

Шестой этап – конец 1988 г. – начало 1991 г. Он знаменовался принятием "Основных положений нового хозяйственного механизма в отраслях непродуцированной сферы"², которые рассматриваются как первая попытка интеграции социальной сферы в систему экономических отношений³. Это постановление

Совета Министров СССР предусматривает условия для хозяйственной деятельности и предпринимательства для всех учреждений социальной сферы. В соответствии с "Основными положениями" предприятия и учреждения социальной сферы получают доход по результатам своей деятельности в порядке реализации соответствующих услуг по ценам, отражающим общественно необходимые затраты. В данной ситуации покупателем услуг, предоставляемых населению бесплатно, выступает бюджет. Бюджетные средства выделяются учреждениям по стабильным нормативам на пятилетний период. "Нормативы бюджетного финансирования выполняют функцию цены (тарифа) на услуги (работы), оказываемые учреждениям. Норматив устанавливается по показателю, в наибольшей мере характеризующему конечный результат деятельности учреждения данной отрасли. Структура и величина учитываемых нормативом затрат должны обеспечивать возмещение эксплуатационных расходов и необходимое пополнение материально-технической базы, социальное развитие и материальное стимулирование трудового коллектива"⁴.

Учреждениям устанавливались нормативы фонда оплаты труда, фонда производственного и социального развития и фонда валютных отчислений (для учреждений, имеющих валютную выручку). Нормативы образования фонда оплаты труда и фонда производственного и социального развития фиксировались в виде удельного веса соответствующих направлений в общем объеме бюджетного финансирования. Фактическое финансирование было ориентировано, в первую очередь, на показатели численности обслуживаемых контингентов, как это, по сути, было принято и при традиционном сметном порядке (другой вопрос, что устранялась ранее существовавшая детальная регламентация расходов по некоторым статьям сметы: ст.1 "Заработная плата", ст.3 "Канцелярские и хозяйственные расходы" и т.д.). Главный аргумент в обосновании данной системы – финансирование должно быть связано с результатом, а результат должен быть объективирован и, следовательно, должны быть установлены некие показатели этого результата. Основным элементом при расчете объема расходов являлись нормы расходов, которые подразделялись на материальные и денежные.

Таким образом, вводились следующие ключевые элементы нового хозяйственного механизма:

во-первых, стабильные нормативы, определяющие общую величину поступления бюджетных средств в зависимости от специфического для отрасли характера деятельности;

во-вторых, распределение средств по трем направлениям их расходования: на оплату труда, материальные затраты на эксплуатацию и на развитие;

в-третьих, сочетание бюджетного и отраслевого финансирования деятельности учреждений с развитием различного рода платных услуг населению, как правило, по профилю деятельности учреждения; с выполнением платных работ по договорам с предприятиями и организациями. При этом оговаривалась недопустимость снижения бюджетных ассигнований путем замещения неоплачиваемых населением услуг платными;

в-четвертых, бюджетные ассигнования (дотации), которые рассматривались, согласно новым направлениям, не просто как расходы государства, а как особый вид доходов учреждений, где обеспечивается заинтересованность в оказании, наряду с бесплатными и льготными услугами, разнообразных рентабельных услуг на хозрасчетной основе без ущерба для деятельности, финансируемой из бюджета;

в-пятых, перераспределение и разграничение управленческих функций между учреждениями и вышестоящими организациями, усиление плановой хозрасчетной и финансовой самостоятельности учреждений⁵.

Несмотря на некоторые позитивные моменты "Основных положений", финансирование объектов социальной сферы осуществлялось по принципу "от достигнутого". Так, например, "Методические рекомендации по составлению сводного финансового баланса территории" предписывали, в частности, планирование расходов на социально-культурные мероприятия:

"Расходы на социально-культурные мероприятия и науку отражаются в сводном финансовом балансе в объеме текущих затрат, финансируемых из бюджета и за счет средств предприятий, без затрат на капитальные вложения, капитальный ремонт и на приобретение оборудования и инвентаря, которые отражены в других статьях. В состав этих расходов включаются затраты по установленным нормативам на просвещение, здравоохранение и физическую культуру, государственное социальное страхование и социальное обеспечение. Следует иметь в виду, что расходы на социально-культурные мероприятия по предприятиям республиканского и союзного подчинения включаются в размере средств, направляемых на эти цели из фонда социального развития.

По большинству социально-культурных учреждений в основу расчетов расходов на текущее содержание принимается *среднегодовое количество или среднегодовая сеть и финансовые нормы*, выражающие годовую стоимость содержания соответствующей единицы.

Среднегодовые показатели рассчитываются исходя из сетевых проектировок плана экономического и социального развития с учетом деятельности функционирования или сроков развертывания отдельных учреждений. *Нормы расходов на текущее содержание социально-культурных учреждений определяются исходя из сложившихся в отчетном периоде средних расходов на сетевую единицу с учетом тех поправок, которые вызываются структурными изменениями планируемых мероприятий, например увеличением в школах удельного веса старших классов с более высокой стоимостью обучения и т.д.*"⁶.

Причиной подобной ситуации послужила неподготовленность органов, ответственных за разработку нормативов бюджетного финансирования, закрепленных в "Основных положениях": "...нормативы бюджетного или отраслевого финансирования разрабатываются министерствами и ведомствами СССР для учреждений, непосредственно им подчиненных, а для учреждений, подчиненных республиканским министерствам и ведомствам, – в порядке, установленном Советами Министров союзных республик, в соответствии с Методическими рекомендациями, по согласованию с Госпланом СССР, Министерством финансов СССР и ВЦСПС"⁷.

Таким образом, на основе анализа шести основных этапов можно выделить комплекс проблем в финансировании социальной сферы, с которыми страна вошла в рыночные преобразования. Это, прежде всего, диспропорции:

1) между производственной и непроизводственной сферами. Основное внимание со стороны государства уделялось развитию производства в соответствии с тезисом о том, что рост благосостояния населения определяется темпами развития производства, и в частности промышленного производства. Развитию социальной сферы отводилась второстепенная роль. Следовательно, данный вопрос рассматривался как зависимость социального роста от уровня экономического развития, а не как их рациональное сочетание;

2) возможности пользования социальными услугами для населением различных территорий, что было обусловлено широким участием предприятий в содержании и строительстве объектов социальной сферы. Территориальные различия в размерах текущего потребления и непроизводственного строительства сложились под влиянием отраслевой структуры регионального хозяйства. Там, где имелось больше предприятий отраслей с высокой заработной платой, практически были выше и все осталь-

ные показатели материального благосостояния и социального развития;

3) в развитии градообразующей базы (промышленность, строительство, транспортные предприятия и т.д.) и социальной инфраструктуры. Ведомственный принцип финансирования социальной сферы обуславливал определенную нагрузку на бюджет. Зачастую в целях привлечения рабочей силы ведомства предпочитали строить жилые дома, возлагая строительство коммунальных, бытовых и социально-культурных служб на территории. Все это, в свою очередь, стимулировало некомплексную застройку территорий;

4) в развитии отдельных отраслей социальной сферы. Речь идет о преимущественном развитии одних при существенном отставании других. Между тем специфика потребностей населения в материальных благах и услугах заключается в том, что большинство из них невзаимозаменяемы. Нельзя неудовлетворенность жильем компенсировать повышенной степени обеспеченностью детскими дошкольными учреждениями и т.д.;

5) в уровне доходов и потребления населения различных территорий, в обеспеченности социальной инфраструктурой – всем тем, что называется уровнем материального благосостояния, т.е. материальной основой социальной сферы. Выравнивание показателей социального развития территорий в рамках страны – одна из наиболее сложных проблем, не нашедших должного разрешения в дорыночный период;

6) основных методов финансирования социальной сферы (отраслевой и территориальный). С одной стороны, плановые органы не могли ориентироваться при определении перспективы социального развития только на объем создаваемого национального дохода (чистой продукции), а с другой – не могли обеспечить централизованное установление оптимальных соотношений в уровне социального развития материального благосостояния, в уровне доходов и потребления, развития социальной сферы в силу ведомственной разобщенности ресурсов потребления.

Седьмой период – начало 1991 – конец 1995 г. Экономические и политические реформы в России повлекли за собой смену модели государственной социальной политики. В целях обеспечения экономической безопасности и социальной стабильности нужны были соответствующие корректировки социального курса и конкретных форм его реализации. Переходный период породил новые проблемы в плане финансирования социальной сферы. Суть этих проблем заключается в следующем:

- как следствие процессов приватизации многие объекты социальной сферы были в большинстве своем сняты с бюджетного финансирования;

- различные предприятия, организации, имеющие на своем балансе объекты социальной сферы, стали отказываться от их содержания вплоть до закрытия названных объектов;

- с расширением функций местных органов многие объекты республиканского финансирования были переданы на бюджеты территорий.

В целях сохранения функционального назначения объектов социальной сферы при приватизации предприятий осуществлялось государственное регулирование посредством ряда нормативных актов.

При разделении объектов по формам собственности⁸ исходили из необходимости сохранения целостности инженерных, учебных, лечебно-профилактических комплексов (систем), централизованного управления ими, обеспечения необходимых требований к организации их безопасной эксплуатации, а также недопустимости выведения из их состава объектов, не являющихся автономными по характеру их функционирования.

Комитетам по управлению муниципальным имуществом предписывалось включать в муниципальную собственность ряд объектов социальной сферы (жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, народного образования и пр.), находящихся на балансе предприятий федеральной собственности.

Предусматривалось сохранение профиля объектов социально-культурного назначения приватизируемых предприятий, регламентировались объекты, приватизация которых была запрещена (детские дома, госпитали, санатории и пр.); для обеспечения нормального функционирования объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения между приватизированными предприятиями и местной администрацией рекомендовалось использовать договорные отношения о совместном использовании и финансировании данных объектов⁹.

Финансирование ранее принадлежавших предприятиям объектов социальной сферы предусматривалось за счет средств бюджетов республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Расходы, возникающие в связи с передачей объектов социальной сферы, подлежали финансированию за счет поступлений налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (% поступлений); поступающих в бюджеты дивидендов по акциям, закрепленным в государственной,

муниципальной собственности (100%); доходов от приватизации (по нормам, установленным государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации), а также за счет средств республиканского бюджета РФ, выделяемых при уточнении бюджетных взаимоотношений¹⁰.

За 1991 – 1995 гг. было приватизировано 57% от общего числа предприятий России, в том числе 4% от общего числа предприятий федеральной собственности, 3% – предприятий государственной собственности субъектов РФ, 83% – предприятий муниципальной собственности. На 1.01.1996 г. было приватизировано 84% от числа объектов "малой приватизации", основное количество которых составили учреждения социальной направленности¹¹.

Приватизация имела определенные положительные стороны: финансово-экономические показатели приватизированных предприятий были выше (экономическая эффективность, финансовая устойчивость, платежеспособность и пр.). В то же время для отраслей социальной сферы приватизация породила новые проблемы: сокращение сети предприятий, организаций, учреждений социальной сферы; переориентация объектов с обслуживания различных социально-демографических групп на предоставление услуг преимущественно высокодоходным слоям населения; замедление темпов обновления основных фондов отраслей социальной инфраструктуры, уменьшение общих объемов, видов и качества услуг.

С 1990 г. создаются социальные внебюджетные фонды в целях разгрузки бюджета от существенной доли социальных расходов, которые в рамках бюджета финансировались с большим напряжением. Одновременно с социальными были созданы и другие внебюджетные фонды¹². В состав государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации входили: Пенсионный фонд РФ¹³, Фонд социального страхования РФ¹⁴, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ¹⁵, Государственный фонд занятости¹⁶, Фонд социальной поддержки населения¹⁷. Фонды представляют самостоятельные финансово-кредитные учреждения, организующие мобилизацию и использование средств; их размеры и цели регламентированы государством.

В принятой в 1993 г. Конституции РФ было провозглашено, что Россия является социальным государством, в связи с чем приобрели актуальность вопросы, связанные с целями, критерия-

ми и механизмами функционирования *социального рыночного хозяйства (СРХ)*.

Согласно зарубежным теоретикам СРХ, цель социальной политики в данном обществе – не создание бесконфликтного, идеального строя, но преодоление противоречий между экономическим ростом, личной свободой и тенденциями социального выравнивания¹⁸. Пределы социальной политики должны устанавливаться там, где она начинает угрожать функционированию рыночного хозяйства. В соответствии с этими основополагающими моментами, теоретики СРХ рекомендуют систему целей и средств социальной политики, куда входят:

- стимулирование собственности и самостоятельности;
- антициклическая конъюнктурная политика (без гарантий полной занятости);
- мобильность в подготовке рабочей силы;
- установление минимума заработной платы;
- государственная помощь нуждающимся;
- социальное обеспечение;
- государственные инвестиции в образование, здравоохранение, связь, городское развитие и пр.;
- государственное регулирование развития сельского хозяйства.

Особое место в СРХ занимают определенные виды товаров и услуг – так называемые *государственные или общественные*. При определении перечня и стоимости государственных (общественных) услуг необходимо учитывать многие факторы, в том числе следующие положения:

1) Необходимо обязательно устанавливать оптимальный объем общественного блага (предельные издержки на его производство должны быть равны сумме, которую все люди в совокупности будут готовы платить за это благо).

2) Кривые спроса на общественное благо должны суммироваться по вертикали, поскольку потребление блага одним человеком не приводит к уменьшению его потребления другим; таким образом проявляется принцип несоперничества и неисключаемости в потреблении общественных услуг.

3) Принимая решение о перечне и стоимости данных благ, государство решает вопрос: какой объем следует производить (или покупать), опираясь на анализ по схеме "издержки – выгоды".

4) Отдельные группы населения чрезвычайно различаются по потребностям и возможностям их удовлетворения, поэтому

социальная политика государства в отношении этих групп должна быть дифференцированной.

Уровень соотношения платности и бесплатности (с учетом реальности получения) определяет правительство, исходя при этом из дилеммы: а) увеличение бюджетных социальных расходов, финансируемых через налоги и сборы, ведет к уменьшению доходов и, следовательно, снижает платежеспособный спрос населения; б) сокращение социальных бюджетных расходов и, соответственно, уменьшение налогов и сборов способствуют увеличению доходов населения, для которого доступными становятся услуги большего объема с учетом реальных потребностей.

Следует отметить, что бюджетные ассигнования необходимо рассматривать не только как расходы государства, но и как вид доходов учреждений, отражающих результаты их деятельности. Условием получения дохода является соблюдение требований органов государственного управления, выступающих в роли покупателей услуг (заказчиков).

Начиная с 30-х гг. XX в. за рубежом сформировалась концепция "государства благосостояния", в которой общественно предоставляемые и субсидируемые услуги интерпретировались как общественное благосостояние (Р. Тимас, Э. Хансей, Г. Мюрдаль, П. Самуэльсон, С. Лейден, Д. Нейл, Дж. Гэлбрейт и др.).

Модели государства благосостояния включают комплекс институтов, призванных осуществить вмешательство в социальную и экономическую жизнь для обеспечения полной занятости, высокого уровня доходов и стабильности цен, а также программы социального обеспечения, которые предусматривают расширение систем образования, здравоохранения, социального обеспечения, жилищного строительства, т.е. создания развитой социальной инфраструктуры¹⁹. Именно данная деятельность лежит в основе концепции "государства благосостояния". Государство благосостояния в самом общем смысле — это система политики, в которой ответственность государства распространяется до сферы компетенции общества в плане ответственности за благосостояния граждан. Такое определение апеллирует к двум полярным концепциям социальной политики в западных странах: модели общества изобилия и модели государства благосостояния — в более узком смысле. Согласно *первой модели*, деятельность государства в области социальной помощи строится в соответствии с понятием жизненных стандартов и на содействии динамическому росту без непосредственного вмешательства в основные механизмы производства и распределения. Согласно *второй модели*, прави-

тельство обязано вмешиваться в функционирование экономики с целью равномерного распределения благ.

Декларируемые Российским государством социальные направления невозможно было претворить в жизнь вследствие нехватки денежных средств. Так, государство предоставляло гражданам около 150 видов льгот, обслуживая при этом более 68% населения Российской Федерации. Из-за распыления средств на огромное количество льготных категорий населения (причем льготы автоматически распространялись на всех подпадающих под данную категорию независимо от материального положения) становилось нереальным осуществление действительно жизненно важных социальных выплат. В результате распределение социальных пособий, льгот и субсидий зачастую оказывалось не в пользу бедных слоев.

За годы вхождения в рыночные отношения основные показатели, характеризующие социальное развитие, свидетельствовали о кризисе данной сферы (табл. 1.2).

Таблица 1.2

Основные социально-экономические индикаторы России за 1991 – 1995 гг.

Показатель	Год				
	1991	1992	1993	1994	1995
Производство ВВП, % к предыдущему году	-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1
Задолженность МВФ, % к ВВП	–	0,2	0,5	0,9	2,1
Просроченная задолженность по оплате труда, трлн р.	–	–	–	–	20,7
Прирост потребительских цен, % к декабрю предыдущего года	168	2509	844	214	131
Безработица, % к экономически активному населению	–	2,9	5,1	7,3	8,3
Стоимость набора из 19 основных продуктов питания, % к средней заработной плате	34,8	27,6	25,9	26,9	39,6
Коэффициент Джини	0,256	0,289	0,398	0,409	0,381

Примечание. Методология МОТ.

Таким образом, содержанием социальной политики становится не равномерное улучшение условий жизни всего населения, а планомерное обеспечение заданных параметров уровня жизни: для одних категорий населения ускоренное, для других умеренное, для третьих стабилизирующее.

В то же время приобретает актуальность положение о том, что социальная политика должна реализовывать конститу-

ционные права всех граждан. В качестве *субъекта* социальной политики рассматриваются государственные и муниципальные органы власти, в качестве *объекта* — не только потребляющее население, но и сама система неравенства распределения социальных благ в межрегиональном и межклассовых аспектах. Исходя из этого *социальную политику можно определить как деятельность субъектов социальной политики с целью выравнивания системы распределения социальных благ.*

Прослеживая эволюцию становления государственных услуг, следует остановиться на Законе "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов" (апрель 1993г.). Закон вводил понятие минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, определяемых как "единые или групповые удельные показатели минимально необходимой обеспеченности важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и другими услугами соответственно в натуральном и денежном выражении"²⁰. Целевым назначением минимальных социальных и финансовых норм и нормативов являлось формирование минимальных бюджетов, включающих текущие затраты и затраты бюджета развития. В качестве базы расчета минимального бюджета устанавливались фактические расходы по отраслям за отчетный год в расчете на натуральные единицы с корректировкой на инфляцию.

Закон "Об основах бюджетных прав..." регламентировал утверждение и доведение до исполнительных органов власти нижестоящего уровня минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, которые определяли минимальную границу бюджета. Таким образом, данные затраты формировались с учетом потребностей обеспечения гарантированного социального минимума. *Функционирование остальных отраслей народного хозяйства определялось фактически предъявленным спросом населения, прямо пропорционально зависящим от уровня дохода населения.* Впервые в законодательном порядке говорилось о расчете показателя "средней финансовой обеспеченности", отличающегося от показателя "бюджетной обеспеченности" тем, что помимо бюджетных средств он должен был включать средства предприятий, объединений, прочих структур, направляемых на содержание объектов народного хозяйства, а также на финансирование социально-экономического развития. Реализации данный Закон не получил, а впоследствии, в Законе "О федеральном бюджете на 1994 г." от 1994 г., было закреплено формирование минимальных бюджетов на основе среднедушевого дохода, сопоставляемого со среднероссийским.

В России в данный период можно выделить пять видов источников финансирования предприятий и организаций социальной сферы:

- бюджетные средства;
- средства физических и юридических лиц;
- средства внебюджетных фондов;
- средства благотворительных фондов;
- отраслевые бюджетные средства.

Основными финансовыми ресурсами являются средства бюджета и внебюджетных фондов, образующих общественные фонды потребления (ОФП), главным назначением которых является социальное развитие общества и социальная защищенность населения. Более 2/3 средств ОФП составляют бюджетные ассигнования, поэтому эти фонды доводятся до населения в основном через бюджетную систему в виде расходов на социально-культурные мероприятия и жилищно-коммунальное хозяйство.

В последние годы Правительство России предприняло попытку реструктуризации расходов бюджета – уменьшения доли расходов, направляемых на финансирование отраслей народного хозяйства, и увеличения удельного веса расходов, направляемых на социальные мероприятия. Динамику, распределение и объем этих средств характеризуют данные табл.1.3.

Углубление экономического кризиса в России свидетельствует о необходимости коренного пересмотра существующих социальных обязательств с целью приведения их в соответствие с реальными экономическими возможностями страны.

Анализ состояния социальной сферы в России, особенностей ее развития показывает необходимость серьезной корректировки и реформирования целей социальной политики.

Восьмой период – 1996 г. – начало 2000 г. В 1996 г. Правительство РФ характеризовало состояние социальной сферы следующим образом: "...хронический недостаток бюджетных средств ограничил возможности государства в проведении активной социальной политики. Уровень реальных денежных доходов населения в настоящее время примерно на 40% ниже, чем в 1991 году. Возникла массовая бедность, усилилась дифференциация доходов. Недостаточные ассигнования обострили проблему финансирования бюджетных учреждений образования, здравоохранения, науки и культуры. Ухудшилось положение с защитой социальных и трудовых прав и гарантий граждан. Отдельные социальные проблемы усугубились и стали представлять серьезную опасность для социально-экономической стабильности общества"²¹.

Таблица 1.3

Динамика, структура и объем расходов на социальную сферу
в Российской Федерации за период с 1993 по 1998 гг.

Показатель	Год											
	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	Трлн р.	%	Трлн р.	%	Трлн р.	%	Трлн р.	%	Трлн р.	%	Трлн р.	%
Расходы консолидированного бюджета России	14,3	53,8	55,3	54,3	126,9	52,8	188,4	53,4	254,4	53,9	224,1	51,9
Пенсионный фонд РФ	10,3	38,0	37,3	36,6	88,7	37,0	129,6	36,7	176,6	37,5	167,0	38,6
Фонд социального страхования	1,6	6,0	6,6	6,5	17,5	7,3	26,8	7,6	30,3	6,4	31,1	7,2
Государственный фонд занятости населения	0,4	1,5	2,4	2,3	6,4	2,7	7,3	2,0	8,9	1,9	8,6	1,9
Фонд обязательного медицинского страхования	0,0	0,0	0,3	0,3	0,5	0,2	0,8	0,3	1,14	0,3	1,3	0,4
Итого:	26,6	100	101,9	100	240,0	100	352,9	100	471,24	100	422,5	100

Несмотря на подобную оценку ситуации в социальной сфере, рассматривается возможность сокращения социальных расходов, которые составляли в среднем 16 – 19% ВВП. Одновременно изучалась проблема серьезных ограничений возможно-го снижения, связанная с поддержкой населением экономических преобразований, которая в немалой степени определяется динамикой социальных расходов государства. В табл. 1.4. представле-ны данные о расходах консолидированного бюджета России (включая внебюджетные фонды).

Таблица 1.4

Реальные расходы консолидированного бюджета России в 1991 – 1998 гг.,
млрд р.¹

Статья расхода	Год							
	1991 ²	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Социальные и комму- нальные услуги	208	153	183	159	131	130	147	138
В том числе:								
Образование	—	42	43	39	29	30	35	32
Культура, искусство и средства массовой информации	—	7	7	7	5	4	5	3
Здравоохранение и физическая культура	—	29	34	28	21	20	34	38
Социальное обеспечение	—	76	99	86	76	76	74	65

Примечания:

¹В ценах 1991 г.

²Расходы российского и союзного бюджетов на территории Российской Федерации.

Из анализа представленных данных можно сделать вывод о сокращении государственных расходов с сохранением внутрен-ней структуры финансирования отраслей.

Таким образом, сложившееся положение свидетельствует о том, что происходит процесс изменения приоритетов социаль-ной политики. Правительством РФ принята "Программа социаль-ных реформ в Российской Федерации на период 1996 – 2000 гг.". Данная программа предусматривает реализацию социальной по-литики в два этапа (рис.1.2).

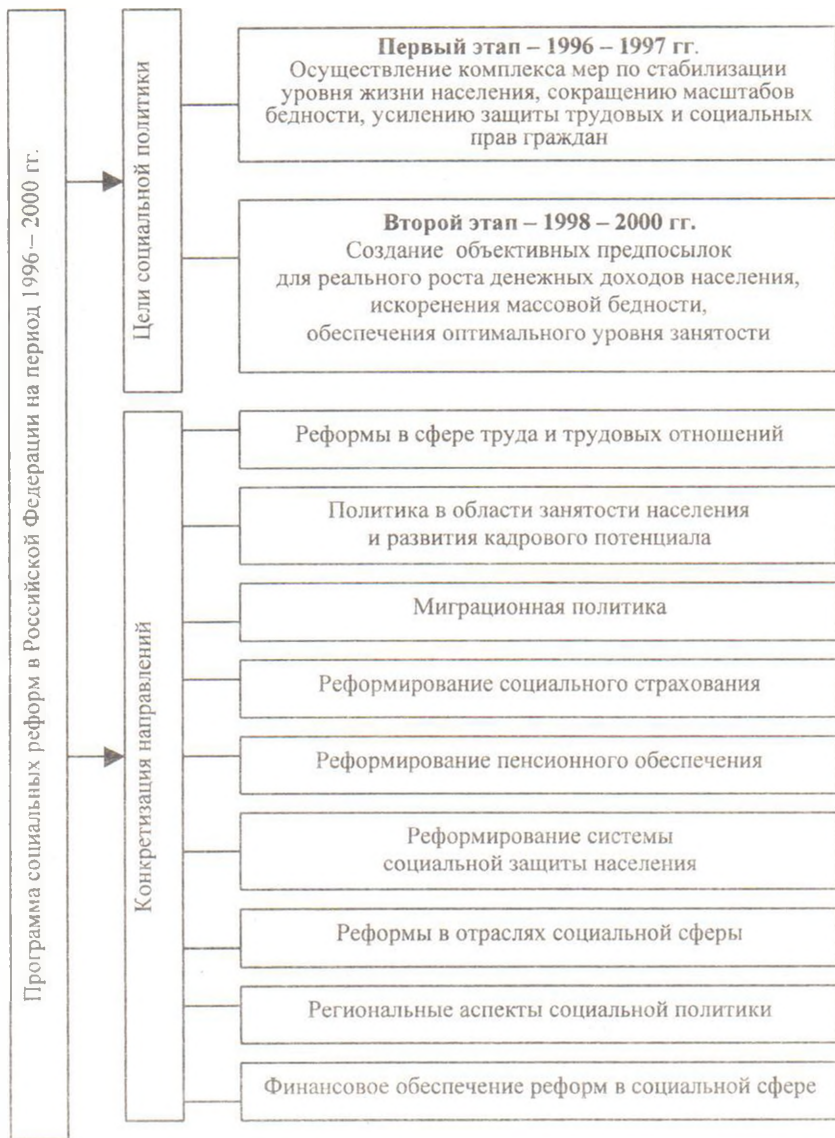


Рис.1.2. Характеристика основных направлений
"Программы социальных реформ в Российской Федерации
на период 1996 – 2000 гг."

Первый (1996 – 1997 гг.) – осуществление комплекса мер по стабилизации уровня жизни населения, сокращению масштабов бедности, усилению защиты трудовых и социальных прав граждан. В этих целях предусматривается:

- ликвидация и недопущение в дальнейшем задолженности по выплате заработной платы, пенсий и пособий;
- упорядочение действующей системы льгот и компенсаций, повышение обоснованности их предоставления;
- формирование системы государственных минимальных социальных стандартов;
- законодательное закрепление порядка определения и использования показателя величины прожиточного минимума, уточнение методики его расчета;
- предотвращение массового высвобождения работников с предприятий, находящихся в регионах с критической ситуацией на рынке труда.

Второй (1998 – 2000 гг.) – создание объективных предпосылок для реального роста денежных доходов населения, искоренения массовой бедности, обеспечения оптимального уровня занятости посредством следующих мер:

- повышения минимальных государственных гарантий заработной платы и трудовых пенсий до уровня прожиточного минимума соответствующих групп населения;
- внедрения механизма тарифного регулирования заработной платы во внебюджетном секторе экономики на основе социального партнерства, пересмотр Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы;
- пересмотра системы налогообложения индивидуальных денежных доходов населения с целью уменьшения их дифференциации;
- создания системы защиты трудовых прав граждан на основе нового Трудового Кодекса;
- реформирования системы социального страхования;
- совершенствования порядка формирования бюджетных расходов на социальные нужды на основе введения государственных минимальных социальных стандартов.

Конкретизация целей рассматривается в девяти основных направлениях, где в качестве отдельного представлен блок региональных аспектов социальной политики (рис.1.3).

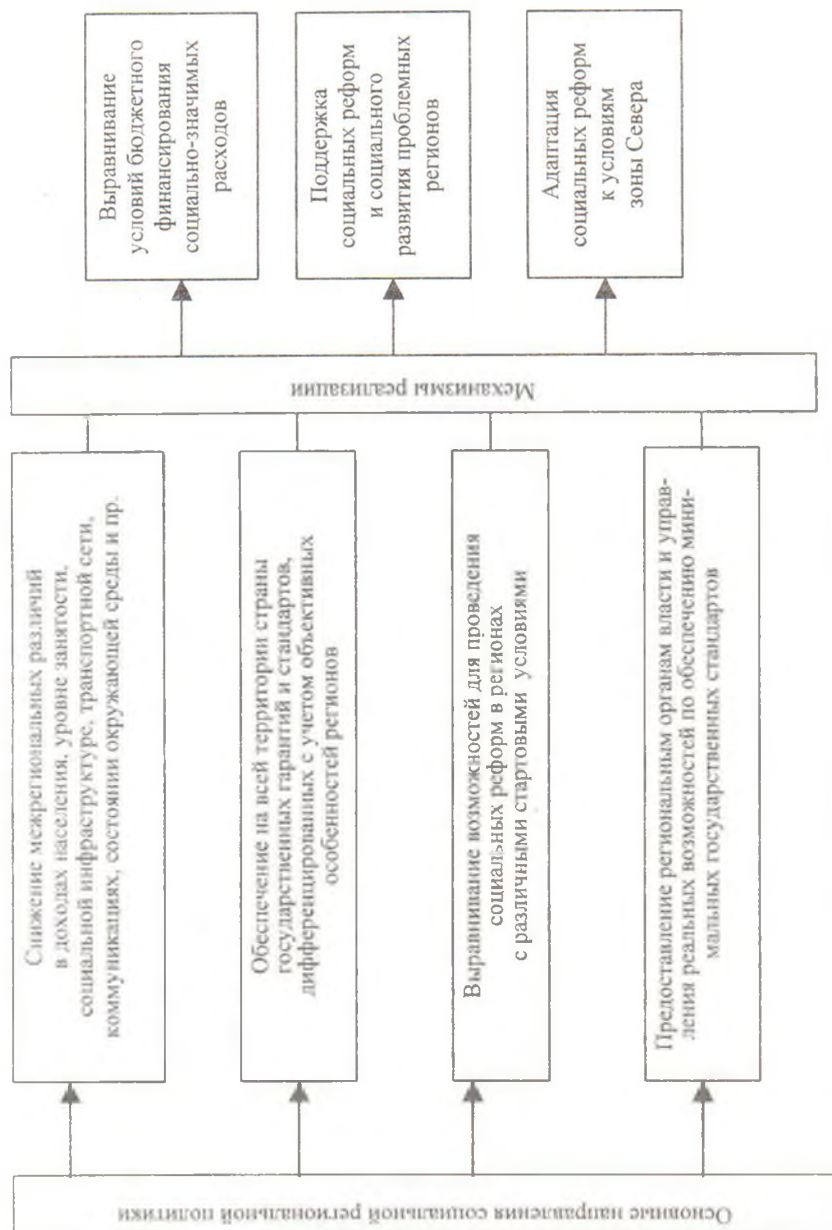


Рис. 1.3. Направления региональной социальной политики в "Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 – 2000 гг."

Формирование и применение системы государственных минимальных социальных стандартов (СГМСС) выдвигается в качестве важнейшего средства повышения управляемости социальных процессов, преодоления кризиса социальной сферы и осуществления социальных реформ. На СГМСС возлагаются следующие задачи:

- обеспечение государственной поддержки развития социальной сферы;
- оказание социальной помощи нуждающимся гражданам²²;
- относительное выравнивание показателей социального развития в отдельных регионах и муниципальных образованиях и предотвращение возникновения очагов социальной напряженности.

Указ Президента РФ от 23.05.1996 г. "Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов" вновь ставил задачу разработки системы финансовых нормативов, заявленных и не нашедших реального расчета и применения в Законе "Об основах бюджетных прав".

В течение 1996 – 1999 гг. создаются основы для разработки системы стандартов: принят Закон о прожиточном минимуме²³, подготовлены рекомендации по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью, Постановление Правительства РФ "О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1999 г." и т.д.

Изменения источников финансирования отраслей социальной сферы нашли отражение и в новой бюджетной классификации РФ²⁴, в соответствии с которой внесены определенные коррективы в состав подразделов отраслей. Так, в разделе "Жилищно-коммунальное хозяйство" отсутствует подраздел "Жилищное строительство"; в разделе "Народное образование" отсутствует подраздел "Разработки и исследования в области образования"; в разделе "Здравоохранение и физическая культура" нет подразделов "Медицинские исследования" и "Обязательное медицинское страхование неработающего населения"; в раздел "Социальная политика" добавлен подраздел "Миграционная политика".

Практика 1996 г. – начала 2000 г. показала, что большинство целей социальной политики данной программы осуществлено не было, чему причиной послужило отсутствие:

- необходимых темпов экономического развития (хроническая дефицитность бюджета страны);
- должной социальной ориентации государственной экономической политики и, как следствие, ее крайняя нестабильность;
- урегулированных в законодательном порядке подходов к формированию единой системы ГМСС, что обусловило применение в субъектах РФ разнообразных систем показателей, порядка и баз для расчетов, сфер отраслей, по которым применяются социальные и финансовые нормативы;
- общегосударственной социальной политики, ориентированной на экономически подкрепленную передачу значительного числа социальных функций на региональный и муниципальный уровни;
- четких принципов разграничения полномочий в социальной сфере между законодательной и исполнительной ветвями власти на федеральном, региональном и местном уровнях; между государством, с одной стороны, и неправительственными организациями и частными лицами – с другой.

Все эти вышеозначенные проблемы и составили предмет детального исследования настоящей работы.

1.2. Социальная сфера в системе регулирования межбюджетных отношений

Понятие "федерализм" достаточно многогранно. Можно говорить о политическом, правовом, экономическом и социальном аспектах федерализма. Осуществляемые экономические преобразования в России постоянно подвергаются резкой критике, и нередко отрицается всякий позитивный результат. Объяснением подобной ситуации может служить то, что происходящим в российском обществе, экономике и государстве изменениям действительно свойственны незавершенность, противоречивость и разнонаправленность.

В последнее время становится все более заметным, что противоречивость социально-экономической стороны реформационных процессов в России характеризуется нарастанием проявляющегося в различных формах противоборства по линии "федеральный Центр – субъекты Федерации". Это касается широкого круга весьма важных вопросов, отнесенных к предметам совме-

стного ведения: разграничения государственной и муниципальной собственности, приватизации, инвестиционной политики, природопользования и экологии, реализации основных направлений политики социальной защиты населения, межбюджетных отношений и пр.

Бюджетное регулирование – это, по существу, система мер, направленных на реализацию принципов бюджетного федерализма, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном на учет интересов всех его участников.

К числу факторов, снижающих эффективность действующей модели реформирования социальной сферы, следует отнести и недоучет региональной специфики, определяющей исторически сложившиеся предпочтения населения в выборе форм и методов хозяйственной деятельности и занятости.

Главное, что привлекает внимание – нечеткость принципов разграничения полномочий в социальной сфере между законодательной и исполнительной ветвями власти на федеральном, региональном и местных уровнях; между государством, с одной стороны, и неправительственными организациями и частными лицами – с другой. Это является прямым результатом недостаточной проработанности законодательной базы, отсутствия общности подхода ко всем субъектам Федерации и равных политико-правовых возможностей в их взаимодействии с Центром.

В 1991 – 1993 гг. в России действовала система индивидуального согласования объемов финансовой поддержки отдельных регионов. В данный период доходная база территориальных бюджетов на 95% формировалась решениями Центра, и только 3 – 7% приходилось на территориальные налоги. В 1992 г. объем бюджетных трансфертов регионам составил 1,4% от ВВП. Основная доля трансфертов – 54,4% – приходилась на субвенции, 39% – на взаимные расчеты и 6,6% – на бюджетные ссуды. В 1993г. удельный вес субвенций в чистых трансфертах сократился до 26,9%.

Нынешняя система межбюджетных отношений, сформированная в основном в 1994 г., имела целью создание механизма выравнивания социально-экономического развития субъектов РФ.

В основе реформы лежат четыре принципиально новых подхода к формированию бюджетной системы России:

1. Субъектам РФ предоставлено право самостоятельно устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты.

2. Вводятся единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов.

3. Создана нормативная база для введения региональными и местными властями собственных налогов.

4. В составе федерального бюджета образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (трансферты) распределяются между субъектами РФ в соответствии со специальными критериями и формулами.

Существующая в России система финансовой поддержки субъектов Федерации проявляется в четырех основных формах. К ним относятся:

- финансовая поддержка региональных бюджетов через ФФПР, а также через субвенции, дотации и пр.;

- учет расходов, связанных с осуществлением финансовой поддержки, в ходе выполнения различных федеральных программ;

- финансирование решения конкретных социальных задач, осуществляемое по линии различных министерств и ведомств, т.е. в рамках отраслевой финансовой поддержки;

- финансирование на возвратной основе из федерального бюджета решения некоторых социальных проблем в регионах (государственная поддержка завоза продукции в районы Крайнего Севера, бюджетные ссуды и пр.).

В систему финансовой поддержки не включаются внебюджетные фонды, которые формально не относятся к межбюджетным отношениям, но на практике довольно часто используются в качестве средства балансировки региональных бюджетов.

Несмотря на отсутствие скоординированности различных форм финансовой поддержки, что обуславливает большое количество проблем, в центре реформирования межбюджетных отношений находится механизм выравнивания на основе трансфертов из ФФПР.

По экономическому содержанию систему трансфертов можно сравнить с ранее раскритикованными дотациями как иждивенческим методом финансирования территорий.

В 1993 г. дотировалось не более 60% территориальных бюджетов, в 1998 г. — 85%. Обострение вертикальной несбалансированности бюджетной системы с 1990 г. в значительной мере объясняется передачей Центром региональным властям полномочий по финансированию социально-экономических расходов без наделения их адекватными источниками бюджетных доходов. К вертикальной неуравновешенности бюджетной системы добавились горизонтальные, обусловленные объективными разли-

чиями как в налоговом потенциале, так и в бюджетной политике. Если в 1991 г. максимальный региональный душевой бюджетный доход был больше минимального в 11,6 раза, то в 1995 г. — в 95 раз, а в 1998 г. — в 105,3 раза;

Процесс распределения ФФПР ежегодно подвергается корректировкам, но число субъектов РФ, получающих из него помощь, кардинально не изменяется: в 1994 г. — 66; в 1995 г. — 78; в 1996 г. — 76; в 1997 г. — 81; в 1998 г. — 76 субъектов.

Разница показателей душевой величины ВРП результируется в *уровне и качестве жизни населения* в различных регионах России. Целостная методика оценки уровня жизни в региональном аспекте к настоящему времени еще не разработана; весьма ограничена и информационная база. Публикуемые Госкомстатом РФ показатели дают лишь приблизительное представление о процессах, происходящих в этой сфере. Расчет ведется по принципу оценки того, сколько условных наборов прожиточного минимума может приобрести население данного региона на свой средний денежный доход. Очевидно, что в данной оценке важное место приобретает не только фактор доходов, но и фактор регионального уровня цен.

За годы рыночных преобразований произошли определенные изменения в модели регулирования социально-культурной сферы. Это прежде всего:

1. Отказ государства от жесткого регламентирования *набора определенных социальных услуг*, которые получает гражданин.

2. *Разгосударствление социальной сферы* и освобождение государства от функции непосредственного поставщика гражданину социальных услуг. Государство постепенно перестает быть, применительно ко многим видам социальных услуг, оператором, предоставляющим их потребителю. Оно отводит себе роль в одних случаях только законодателя, в других — посредника. Возможны и другие варианты.

3. *Формирование рынка социальных услуг* с естественно возникающей конкуренцией их производителей. Внедрению рынка социальных услуг способствует утвержденный Указом Президента России от 8.04.1997 г. порядок закупки товаров и услуг для государственных нужд, согласно которому организация закупок товаров и услуг (в том числе в социальной сфере) должна осуществляться на основе конкурсных торгов при известных критериях и участии не менее двух поставщиков. Впрочем, сегодня еще рано говорить об успешной реализации данного Указа.

4. *Изменение структуры финансовых источников социальной сферы.* До 1990 г. союзный бюджет²⁵ финансировал свыше 36% от всей суммы расходов на указанные цели, государственные бюджеты союзных республик – около 64%, в том числе местные бюджеты – 32%. В настоящее время в консолидированном бюджете России финансированию мероприятий социально-культурного характера (по отношению к общему объему расходов) отводится третье место – после расходов на "государственную поддержку экономики" и "прочих расходов". За восемь лет рыночного реформирования доля затрат федерального бюджета снизилась более чем в два раза. Основная социальная нагрузка приходится на бюджеты субъектов РФ (табл.1.5).

Таблица 1.5

Соотношение затрат федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ на отрасли социально-культурной сферы за 1992 – 1999 гг., %

Вид бюджета	Год							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Федеральный бюджет	27	17	18	14	12	13	14	12
Бюджеты субъектов РФ	73	83	82	86	88	87	86	88

5. *Изменения в структуре расходной части территориальных бюджетов,* несущих основную нагрузку по финансированию социальной сферы. В период до рыночных преобразований на долю социально-культурных расходов направлялось около 2/3 общего объема расходов (табл.1.6).

Таблица 1.6

Структура расходной части местных бюджетов СССР, %

Показатель	Годы						
	1940-1954	1955-1959	1960-1967	1968-1977	1978-1984	1985-1988	1989-1990
Расходы на народное хозяйство	16	18	29	28	31	34	30
Социально-культурные расходы	73	74	65	64	60	58	66
Прочие расходы	11	8	6	8	9	8	4

В доходах местных бюджетов около 1/3 обеспечивали поступления местного территориального хозяйства, а в некоторых их видах, например городских, эти поступления достигали 40%. В социально-культурных расходах основную долю составляли расходы на содержание детских домов, домов ребенка, начальных школ. На втором месте по объему в этой группе расходов

находились затраты на культурно-просветительные учреждения и мероприятия. Третье место занимали расходы на профессионально-технические учреждения. Значительное снижение расходов с 1960 г. связано с передачей части учреждений в республиканское подчинение и образованием министерств. Особенно крупное увеличение расходов на народное хозяйство и, соответственно, снижение социально-культурных расходов в 80-е гг. связано с ростом финансирования сельского хозяйства.

С принятием Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" произошли изменения в методологии планирования расходов и доходов бюджетов. В основу определения расходов предусматривалось заложить норматив на 1 жителя; в основу исчисления доходов – стабильные нормативы отчислений от источников, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие в порядке регулирования. При определении расходов местных бюджетов Закон предусматривал использовать нормативы бюджетной обеспеченности на 1 жителя, устанавливаемые союзными и автономными республиками (п.2 ст.16). Не останавливаясь на последующих законодательных актах, влияющих на формирование расходной части бюджетов²⁶, к настоящему времени можно констатировать, что доля расходов на социально-культурную сферу в бюджетах снизилась более чем вдвое (табл.1.7).

Диапазон отклонений в удельном весе расходов социально-культурного характера между максимальным и минимальным составляет 11% (1997 г.). Согласно представленным данным, субъекты РФ, входящие в Северо-Кавказский район, имеют показатели выше, чем в среднем по РФ (например, за 1998 г.: Краснодарский край – 49,6%; Республика Адыгея – 40,5%). Субъекты, входящие в Западно-Сибирский район, – ниже среднего (в частности, за 1998 г.: Ямало-Ненецкий АО – 21,5%, Кемеровская область – 29%). За три исследуемых года наибольшее значение по удельному весу социально-культурных расходов в общем объеме расходов бюджета наблюдалось в Читинской области в 1996 г. – 76,2%, Коми-Пермяцком АО в 1996 г. – 65,9%; наименьшее – в Ямало-Ненецком АО в 1998 г. – 21,5% и в Ингушской Республике в 1996 г. – 22,6%.

Таблица 1.7

Удельный вес расходов отраслей социально-культурной сферы
в общей сумме расходов бюджетов субъектов РФ, %

Субъект РФ	Год		
	1996	1997	1998
Всего по субъектам Российской Федерации	36,8	36,4	34,3
Северный район	40,9	38,8	39,1
Северно-Западный район	36,4	35,3	39,8
Центральный район	37,1	36,9	37,5
Центрально-Черноземный район	40,2	41,6	37,9
Поволжский район	39,4	27,3	39,1
Северо-Кавказский район	40,6	40	40,7
Уральский район	36,5	38,5	38,3
Западно-Сибирский район	33,2	31,1	30,3
Восточно-Сибирский район	39,8	40,4	38,2
Дальневосточный район	32,6	33,4	32,2
Калининградская область	38,0	36,6	34,4
ЗАТО	35,7	36,2	37,4

Общее снижение доли социально-культурных расходов субъектов РФ обусловлено комплексом финансово-экономических проблем развития экономики России, в том числе тенденцией увеличения доли расходных полномочий бюджетов субъектов Федерации наряду с сокращением их доли в распределении налогового потенциала страны. Это подтверждается следующими данными (табл. 1.8).

Таблица 1.8

Структура распределения доходов и расходов
в консолидированном бюджете России по уровням бюджетной системы, %

Показатель	Год						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Доходы:							
бюджета РФ	57	51	49	52	51	47	46
субъектов РФ	43	49	51	48	49	53	54
Расходы:							
бюджета РФ	62	50	49	48	47	42	43
субъектов РФ	38	50	51	52	53	58	57

Таким образом, только в 1992 и 1994 гг. доходы субъектов РФ были на уровне расходных полномочий, во все остальные рассматриваемые годы расходы превышали формируемые на их территории доходные части бюджетов.

На долю социально-культурных мероприятий из собственно федерального бюджета в 1995 г. было выделено 7,1%, в 1996 г. – 7,8%, в 1997 г. – 11,8%, в 1998 г. – 13,4%, в 1999 г. – 13,6% от общего объема расходов; по прогнозу 2000 г. – 14,9%. В то же время в консолидированном бюджете страны доля федерального бюджета в расходах на социально-культурные мероприятия сокращается.

В федеральном бюджете за анализируемый период фактические затраты на социальную сферу не превышали 14%, бюджетов территорий – 40%, консолидированном бюджете – 30%. Такое распределение средств обусловлено распределением расходных полномочий между уровнями бюджетной системы.

За рамками бюджетной системы образуются внебюджетные фонды, предназначенные для реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение:

- по возрасту;
- по болезни, инвалидности и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ о социальном обеспечении;
- в случае безработицы, а также на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Согласно функциональной классификации расходов бюджетов РФ, финансирование отраслей социальной сферы осуществляется по следующим разделам и соответствующим им подразделам (табл.1.9).

Таблица 1.9

Финансирование отраслей социальной сферы

Раздел	Подраздел
1200. Жилищно-коммунальное хозяйство	1201. Жилищное хозяйство 1202. Коммунальное хозяйство 1203. Прочие структуры коммунального хозяйства
1400. Образование	1401. Дошкольное образование 1402. Общее образование 1403. Начальное профессиональное образование 1404. Среднее профессиональное образование 1405. Переподготовка и повышение квалификации 1406. Высшее профессиональное образование 1407. Прочие расходы в области образования

Раздел	Подраздел
1500. Культура, искусство и кинематография	1501. Культура и искусство 1502. Кинематография 1503. Прочие мероприятия в области культуры и искусства
1600. Средства массовой информации	1601. Телевидение и радиовещание 1602. Периодическая печать и издательства 1603. Прочие средства массовой информации
1700. Здравоохранение и физическая культура	1701. Здравоохранение 1702. Санитарно-эпидемиологический контроль 1703. Физическая культура и спорт
1800. Социальная политика	Учреждения социального обеспечения 1802. Социальная помощь 1803. Молодежная политика 1804. Пенсии военнослужащим 1805. Пенсии и пособия в правоохранительных органах 1806. Прочие мероприятия в области социальной политики 1807. Государственные пособия гражданам, имеющим детей 1808. Миграционная политика

Отраслевая структура социально-культурных расходов звеньев бюджетной системы России представлена на рис. 1.4; согласно этой схеме большая часть социальных отраслей финансируется из бюджетов территорий.



Рис. 1.4. Усредненная структура расходов на социальную сферу по уровням бюджетной системы России за 1996 – 1998 гг.:
1 – образование; 2 – культура и искусство; 3 – средства массовой информации;
4 – здравоохранение и физическая культура; 5 – социальная политика;
6 – жилищно-коммунальное хозяйство

Формой использования финансовых ресурсов бюджета на нужды сферы социально-культурного обслуживания является предоставление учреждениям и организациям бюджетных субсидий для возмещения ими недостающих расходов в целях сведения баланса доходов и расходов.

В настоящее время наиболее значимым компонентом дотаций, предоставляемых из бюджетов отраслям социально-культурной сферы, являются дотации на *жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ)*, включающие дотации на квартирную плату и жилищно-коммунальные услуги. Рост дотаций связан с необходимостью предотвращения снижения уровня жизни населения и гарантированности этих жизненно необходимых услуг.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство в консолидированном бюджете России составляют около 14% от общих расходов. При этом ассигнования на ЖКХ практически полностью выделяются из территориальных бюджетов. Из общей суммы средств, направляемых на финансирование данной отрасли, 35% приходится на региональные и 65% – на местные бюджеты.

В связи с тем что наибольшая часть бюджетных расходов поступает из территориальных бюджетов, доля этих затрат в общем объеме расходов довольно высока – 26%, в том числе в региональных бюджетах – 22%, в местных – 29%. Необходимо отметить неодинаковую роль бюджетных средств в финансировании различных подотраслей. Так, часть из них находится на полном бюджетном финансировании, другие получают лишь средства на капитальные вложения или дотации.

Удельный вес расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в общей сумме расходов бюджетов субъектов РФ снижается. При 21,4% в 1996 г. в 1998 г. он составил 19,3% (табл.1.10).

Таблица 1.10

Расходы бюджетов субъектов РФ на жилищно-коммунальное хозяйство
(включая субсидии) за 1996 – 1998 гг.

Показатель	Год			Рост, 1998 г. к 1995 г., %
	1996	1997	1998	
Расходы бюджетов субъектов РФ на ЖКХ, млн р	93202,9	112554,1	96782,5	103,8
Удельный вес расходов на ЖКХ в общих расходах бюджетов субъектов РФ, %	21,4	19,8	19,3	—
Расходы бюджетов субъектов РФ на ЖКХ, на 1 жителя, р	634,0	765,0	658,0	103,8

Данная тенденция негативно сказывается на работе предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства. Снижение уровня финансирования из бюджета на содержание предприятий, а также крупные задолженности населения по оплате предоставленных услуг – основные причины убыточной работы многих предприятий отрасли (табл.1.11).

Таблица 1.11

Убыточные предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства РФ за период с 1995 по 1998 г.

Показатель	Год				Рост, 1998 г. к 1995 г.
	1995	1996	1997	1998	
Число убыточных предприятий	3210	4644	4867	6226	1,9 раза
Сумма убытков в фактически действующих ценах, млн деноминир р	4736	9582	15495	21003	4,4 раза

Так, в 1998 г. число убыточных предприятий по сравнению с 1995 г. возросло почти вдвое и составило 6226 с убытком в сумме 21 млрд р. Для стабилизации обстановки в данной отрасли правительством РФ были намечены меры, определенные в Концепции реформирования ЖКХ в РФ, одобренной Указом Президента РФ от 28.04.1997 г. № 425. В процессе реализации Концепции, в связи с тем что были обнаружены многие негативные обстоятельства, сроки исполнения были отодвинуты с 2003 г. до 2007 г. С начала процесса реформирования отрасли тарифы на жилищно-коммунальные услуги меняются несколько раз в течение года. При этом рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги до 1998 г. значительно опережал общее увеличение цен на потребительском рынке. В связи с различными темпами проведения реформы ЖКХ сохраняется значительная дифференциация в уровне тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства. Между различными регионами разрыв по оплате данных услуг в 1999 г. составлял от 6 до 39 раз²⁷.

Система образования России является преимущественно государственной. Это означает, что основными ее элементами выступают государственные и муниципальные образовательные учреждения. Их деятельность финансируется из соответствующих государственных (федерального и/или регионального) или муниципальных бюджетов.

В начале 90-х гг. за счет бюджетов всех уровней – федерального, региональных и муниципальных – расходы на образование составляли 84% от всех затрат; 16% обеспечивались за счет средств предприятий и организаций. К настоящему времени фи-

нансирование образовательных учреждений за счет средств предприятий и организаций практически прекращено.

На содержание учреждений образования в последние годы выделяется примерно 12% общих расходов консолидированного бюджета, из федерального бюджета – около 4% его расходов и из бюджетов субъектов РФ – около 20% расходов, т.е. основная доля денежных ассигнований приходится на территориальные бюджеты. В общей сумме расходов на образование затраты на детские дошкольные учреждения составляют примерно 15%, на общее среднее образование – 41%, на школы-интернаты – 8%, на среднее специальное образование – 10,5%, на высшее образование – 11,5%. Необходимо отметить неодинаковое участие бюджетов различных уровней в финансировании учреждений образования. Так, средние школы на 99% финансируются из бюджетов субъектов Федерации и лишь на 1% – из федерального бюджета; в то же время доля финансовых средств, поступающих из федерального бюджета учреждениям высшего образования, составляет 96%, и только 4% приходится на долю территориальных бюджетов.

Особенностями финансирования отрасли являются изменения распределения расходов по статьям классификации:

1. Последовательно возрастает удельный вес заработной платы (с учетом начислений на заработную плату) с 43,5% в 1995 г. до 61% в 1998 г., что связано с необходимостью обеспечения в первую очередь социально значимых выплат работникам сферы образования. Увеличение доли заработной платы осуществлялось за счет переборски части ассигнований с прочих статей на заработную плату с целью доведения ее до уровня, установленного решениями Правительства РФ.

2. Последовательно снижается объем и удельный вес "прочих" расходов, поскольку за счет них увеличивается объем средств, направляемых на оплату труда. В целом их удельный вес снизился с 42,4% в 1995 г. до 22% в 1998 г. При этом доля входящих в них коммунальных услуг составляет около 6%.

3. Доля средств, направляемых на обеспечение собственно учебного процесса (оплата учебных расходов), снизилась с 20 до 10%.

В условиях реформирования системы образования финансирование этой отрасли рассматривается как выделение средств:

- а) из федерального бюджета – для поддержки реализации федерального стандарта образования в виде обеспечения федеральной части норматива финансирования образования;

б) из региональных бюджетов – на обеспечение региональных особенностей системы образования субъектов Федерации;

в) из муниципальных бюджетов – на обеспечение нормального функционирования образовательных учреждений.

Функциями такой сферы, как *культура* в плане социально-экономического содержания являются духовное обогащение человека и – опосредованно – воздействие на конечные общественно-экономические результаты. Культурный комплекс представляет собой совокупность предприятий, учреждений и организаций, решающих специфические задачи по развитию и самореализации личности, гуманизации общества. Необходимо отметить, что "культура" – это такая единица социально-культурного комплекса, которая в наибольшей степени обладает коммерческим потенциалом и, следовательно, имеет благоприятные условия для развития небюджетных форм денежных поступлений и широкого привлечения инвестиций.

В 1989 г. совокупные расходы государства и населения в России на культуру, искусство и средства массовой информации составили 11,6 млрд р., в том числе расходы населения на приобретение печатной продукции – 4,1 млрд р. (35%), на другие платные услуги культуры – 1,4 млрд р. (12%); общественные затраты достигли 6,1 млрд р. (53%). Прямые ассигнования из государственного бюджета равнялись 1,4 млрд р., т.е. 12% от совокупных расходов и 23% от всей величины общественных затрат.

Из федерального бюджета финансируются учреждения и организации отрасли "Культура и искусство" по перечню, определенному правительством РФ. В него включаются библиотеки, музеи, театры, учебные заведения, имеющие особую культурную значимость для России.

В каждом субъекте РФ имеются организации культуры, имеющие региональное значение. Источником финансирования их деятельности выступают региональные бюджеты.

Сокращение доли расходов федерального бюджета частично компенсировалось увеличением затрат из региональных бюджетов. Произошло значительное перераспределение нагрузки между федеральным и региональными бюджетами в финансировании: если в 1992 г. их соотношение было 51 : 49, то в 1998 г. – 16 : 84 (рис.1.5).



Рис.1.5. Соотношение затрат федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ на сферу культуры за 1992 – 1998 гг.:

Сравнительный анализ показывает, что доля расходов на культуру на национальном уровне во всех странах ниже, чем на региональном и местном уровнях, но в России этот разрыв значительно больше. Так, в 1990 г. доля расходов на национальном уровне оценивалась следующим образом: Франция – 38%, Швеция – 38%, Нидерланды – 29%²⁸. Выделяя менее 20% расходов на культуру, государство таким образом перекладывает ответственность за развитие культурной жизни на субъекты Федерации.

Выделяемых государством средств недостаточно для поддержки созданных им учреждений, обеспечения прежнего уровня качества культурной деятельности и ее доступности для населения. Социально-экономические перемены начала 90-х гг. самым явным образом отразились на численности учреждений культуры, на разнообразии и характере предоставляемых ими услуг. Причины снижения количественных показателей отраслей культуры носят комплексный характер. Помимо изменений в образе жизни и нехватки времени населения можно назвать, во-первых, дифференциацию потребностей и запросов населения, к которым не успевают приспособиться учреждения культуры, все еще в значительной мере ориентированные на выполнение воспитательных функций, а не на оказание комплекса досугово-развлекательных услуг. Во-вторых, немаловажную роль здесь играют высокие цены. В табл.1.12 представлены некоторые показатели развития культурной жизни России.

Таблица 1.12

Основные показатели деятельности по отрасли "Культура" за 1990 – 1998 гг.

Показатель	Год					Рост, 1998г. к 1990г.
	1990	1995	1996	1997	1998	
Театры:						
Число зрителей театров, млн чел.	54	32	29	27	26	-52%
Доля бюджетных средств в общих доходах, %	46	72	72	72	72	
Кинотеатры:						
Число слушателей, млн чел.	67	24	23	54	48	-28%
Доля бюджетных средств в общих доходах, %	13	58	57	64	67	
Музеи:						
Число посетителей музеев, млн чел.	89	70	63	62	64	-28%
Доля бюджетных средств в общих доходах, %	—	82	69	78	75	
Библиотеки:						
Количество, тыс. ед.	63	54	54	53	53	-16%
Доля бюджетных средств в общих доходах, %	98	89	89	86	81	
Газеты:						
Тираж выпускаемых газет, тыс. экз.	144044	8621	78433	75980	—	-1,9 раза

В отличие от отрасли "Образование" по учреждениям культуры правительством РФ не утверждались типовые положения, регламентирующие порядок деятельности и ее финансирования. В то же время бюджетное финансирование – основа государственных гарантий сохранения и развития культуры в Российской Федерации. Действующее законодательство в сфере культуры предусматривает, что государство берет на себя обязательства по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ.

Модель финансового обеспечения отрасли *"Здравоохранение, физическая культура и спорт"* в настоящее время включает бюджетные ресурсы, ресурсы фондов обязательного медицинского страхования, фондов медицинского страхования организаций и другие источники.

Организации физической культуры принято рассматривать совместно с медицинскими учреждениями, так как они направлены на укрепление здоровья населения. В определенном аспекте их можно относить и к культуре, когда имеется в виду обеспечение условий для проведения свободного времени. Таким образом, отрасль *"Здравоохранение, физическая культура и спорт"* включает организации двух, принципиально разных, типов.

Это медицинские учреждения (больницы, диспансеры и т.д.) и учреждения физической культуры и спорта.

В табл.1.13 представлены результаты оценки расходов населения на лекарства и медицинские услуги в масштабе всей страны²⁹.

Таблица 1.13

Расходы на здравоохранение по РФ за 1997 – 1998 гг.

Показатель	Год			
	1997		1998	
	млн р.	% ВВП	млн р.	% ВВП
Государственный бюджет	75,1	2,93	64,4	2,4
Взносы работодателей на обязательное медицинское страхование	18,3	0,71	20,0	0,75
Общие расходы государства (1+2)	93,4	3,64	84,4	3,14
Расходы населения на медицинские услуги	32,5	1,27	38,1	1,42
Расходы населения на приобретение лекарств в аптеках	71,7	2,8	83,1	3,1
Расходы населения на добровольное медицинское страхование	0,9	0,03	0,4	0,01
Общие расходы населения на медицинские нужды (4+5+6)	105,1	4,1	121,6	4,53
Всего (3+8)	198,5	7,75	206,0	7,67

Размер расходов населения на лекарственное обеспечение и медицинскую помощь (4,5% ВВП) в 1998 г. превысил объем государственного финансирования здравоохранения (3,15%). Совокупный объем соответствующих расходов государства и населения в это году составил 7,7% ВВП; это существенно выше затрат на здравоохранение России в целом в 90-е гг. (от 3,3 до 4,5% ВВП)³⁰. Таким образом, соотношение расходов государства и населения в 1998г. (41 : 59) показывает, что по рассматриваемому показателю Россия оказывается близка к странам Южной Азии. В среднем в странах, входящих в организацию экономического сотрудничества и развития, соотношение государственных и частных затрат равняется 76 : 24³¹.

Данные табл.1.12 показывают, что население вынуждено компенсировать за счет личных средств сокращение расходов государства на здравоохранение. Нагрузка по финансированию здравоохранения в значительной мере легла на бюджеты домохозяйств.

При сохранении существующих тенденций в бюджетном финансировании здравоохранения в перспективе можно ожидать рост негативных явлений в этой отрасли, связанных с ограничением доступности, снижением объемов и качества бесплатных медицинских услуг, соответствующим ростом платных услуг, с что может привести к дальнейшему снижению уровня жизни наименее обеспеченных групп населения.

Система *социального обслуживания* населения представляет собой деятельность по оказанию различных видов услуг (бесплатно или на льготной основе) престарелым, инвалидам и т.д., т.е. социально незащищенным слоям населения. Данная деятельность осуществляется через сложившуюся сеть стационарных учреждений, а также путем развития новых, нестационарных форм социального обслуживания. Одним из направлений использования данной отрасли общественных фондов потребления, бюджетных средств является содержание нетрудоспособных и престарелых граждан, оказание материальной помощи отдельным группам населения.

Подавляющая часть бюджетных расходов, используемая на социально-культурные мероприятия, поступает населению через бюджеты территорий, главным образом через местные бюджеты, которые в финансировании учреждений народного образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства занимают главенствующее положение.

Бюджетные ассигнования, поступающие в сферу социального обеспечения, представлены в основном в виде взносов бюджетных учреждений за работающих в них граждан. Во внебюджетные фонды могут также направляться бюджетные дотации.

Из федерального бюджета финансируются: комплекс мероприятий по социальной защите населения; выплата пенсий военнослужащим, компенсации Пенсионному фонду РФ расходов по выплате государственных пенсий и пособий, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета; федеральные программы.

Основной объем бюджетных средств, направляемых на социальную защиту населения, проходит через региональные и местные бюджеты. Кроме бюджетных ресурсов территориальные органы исполнительной власти используют для оказания материальной помощи средства, мобилизуемые в региональные и местные внебюджетные фонды. За счет средств этих фондов решаются жилищно-коммунальные проблемы пенсионеров и малоиму-

щих граждан, финансируется проведение оздоровительных мероприятий для детей и др.

Одним из направлений повышения действенности социальной политики является создание социально ориентированного механизма бюджетного федерализма³², основой которого должно стать четкое разграничение полномочий и предметов ведения РФ, ее субъектов и органов местного самоуправления в социальной сфере.

Единство налоговой и бюджетной систем в РФ подразумевает, что межбюджетные отношения в субъектах Федерации являются производными от межбюджетных отношений уровня "Федерация – субъект РФ". Поэтому до тех пор, пока не определятся общие принципы построения межбюджетных отношений на уровне "Федерация – субъект", многие вопросы межбюджетных отношений в субъекте останутся нерешенными.

Базовым условием реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации является четкое разграничение расходных полномочий и, в соответствии с ним, бюджетных доходов между тремя уровнями власти. Основы разграничения расходных полномочий между Центром и субъектами Федерации содержатся в Конституции РФ 1993 г., где определено, что находится в ведении федеральных органов государственной власти и что – в совместном ведении с субъектами Федерации (ст. 72).

В Бюджетном кодексе зафиксировано разграничение *основных видов расходов* по вертикали бюджетной системы, но оно не охватывает значительный круг полномочий и не имеет постоянной основы. Действующий Бюджетный кодекс РФ предусматривает четкое разделение социальных расходов по уровням бюджетной системы (рис.1.6). Данный перечень включает расходы, финансируемые:

- исключительно из федерального бюджета;
- совместно из бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований;
- исключительно из бюджетов субъектов РФ;
- исключительно из местных бюджетов.

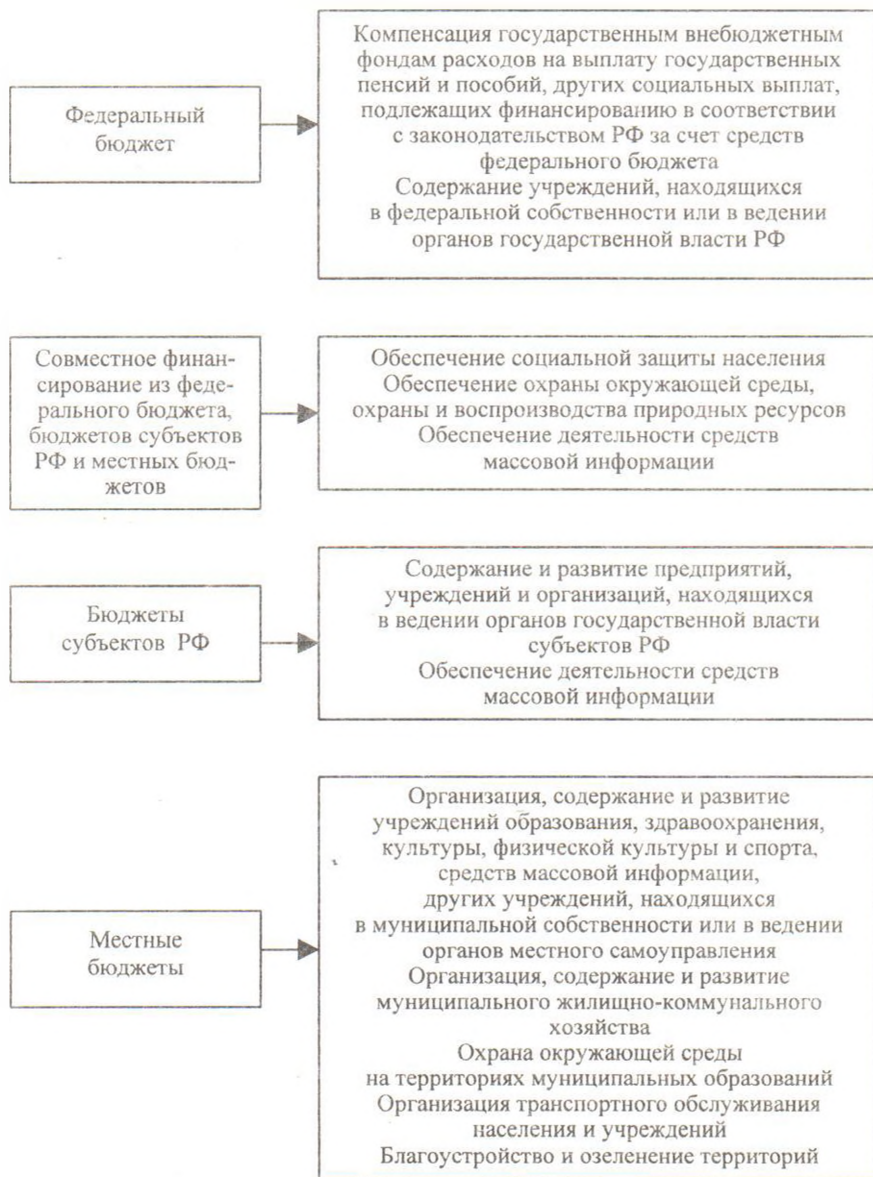


Рис.1.6. Субъекты финансирования социального комплекса в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ

Таким образом, к функциям федерального Центра могут быть отнесены: создание основных гарантий, разработка и обеспечение единых социальных стандартов по основным показателям уровня жизни населения; создание правовой базы, обеспечивающей доступность социальных благ для населения; выработка методов социальной политики (*адаптационного* – для трудоспособных и работающих; *защитного* – для нетрудоспособных и социально слабых, не имеющих возможности самообеспечения без государственной помощи); разработка оптимального механизма финансирования социальной политики, реализация которой будет осуществляться на региональном и муниципальном уровнях.

Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ 1999 – 2001 гг. предусматривала осуществление поэтапного перехода к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти и управления разных уровней, – потребностей, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности. В частности планировалось, что на *первом этапе (1998 г.)* будут разработаны нормативы финансирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и общее среднее образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий семьям, имеющим детей. На *втором этапе (1999 г.)* должны были быть разработаны нормативы затрат на финансирование общественного транспорта, правоохранительной деятельности, учреждений культуры, физической культуры и спорта, другие нормативы, необходимые для определения обоснованных бюджетных потребностей субъектов РФ. На *третьем этапе (начиная с 2000 г.)* должна быть определена оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ полностью на нормативной основе. Предлагаемое Концепцией разграничение расходных полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы РФ представлено в табл.1.14.

Бюджетный Кодекс РФ в основном закрепил изложенные в Концепции расходные полномочия; кроме того, внесены следующие изменения:

1) ст.84 "Расходы, финансируемые исключительно из федерального бюджета" дополнена расходами: по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба; на исследование и использование космического пространства;

2) ст.86 "Расходы, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов РФ" не содержит заложенные в Концепции расходы по содержанию и развитию дорожной сети регионального значения;

Разграничение расходных полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы РФ согласно Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ на 1999 – 2001 гг.

Финансирование расходов исключительно		
из федерального бюджета	из бюджетов субъектов РФ	из бюджетов муниципальных образований
На обеспечение деятельности федеральных органов государственной власти и их территориальных органов На функционирование федеральной судебной системы На осуществление международной деятельности в общегосударственных интересах На национальную оборону и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности На фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу На государственную поддержку атомной энергетики, железнодорожного, воздушного и морского транспорта На содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении федеральных органов власти На формирование федеральной собственности На обслуживание и погашение государственного долга На компенсацию государственным внебюджетным фондам выплат пенсий и пособий, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета На пополнение госзапасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва На обеспечение реализации решений федеральных органов власти, вносящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней На обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти На проведение выборов и референдумов РФ На реализацию федеральной инвестиционной программы На финансовую поддержку субъектов РФ На прочие мероприятия, связанные с осуществлением полномочий федеральных органов государственной власти	На обеспечение деятельности органов государственной власти и управления субъектов РФ На формирование государственной собственности субъектов РФ На осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ На содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов госвласти субъектов РФ На содержание и развитие дорожной сети регионального значения На обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов РФ На обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ На проведение выборов и референдумов субъектов РФ На обеспечение реализации региональных целевых программ На оказание финансовой помощи местным бюджетам На обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень На компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате принятия органами госвласти субъектов РФ решений, вносящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению доходов местных бюджетов На прочие мероприятия, связанные с осуществлением полномочий субъектов РФ	На содержание органов местного самоуправления и управление его На организацию, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления На содержание муниципальных органов охраны общественного порядка На организацию, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства На муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения На благоустройство и заселение территории муниципального образования На организационную утилизацию и переработку бытовых отходов На содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов На организацию транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений На реализацию целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления На обслуживание и погашение муниципального долга На целевое dotирование населения На проведение муниципальных выборов и местных референдумов На решение прочих вопросов местного значения

3) ст.87 "Расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов" дополнена расходами: по обеспечению противопожарной безопасности; охране окружающей природной среды на территориях муниципальных образований; на содержание муниципальных архивов.

Но и данные поправки не снимали проблемы четкого разграничения расходных полномочий. К сожалению, декларируемые принципы Концепции осуществлены не были. Настоятельная необходимость законодательного закрепления разграничения расходов между уровнями бюджетной системы РФ, расходных полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления была подчеркнута в распоряжении Правительства РФ от 3.09.1999 г. № 1368-р, в котором, помимо вышеозначенных, в очередной раз ставились задачи по разработке и утверждению нормативов финансирования из консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Отсутствие четкого закрепления расходных полномочий за соответствующими уровнями бюджетной системы приводит к постоянным спорам и конфликтам. Таким образом, сегодня *ключевым направлением совершенствования межбюджетных отношений является инвентаризация и закрепление расходных полномочий за всеми уровнями бюджетной системы.*

В то же время имеется потребность в четком определении основных принципов разграничения полномочий между уровнями власти по бюджетным вопросам. Это важно и для распределения между ними *полномочий, отнесенных к совместному ведению* (осуществляемого на договорной основе и подлежащего закреплению в законодательном порядке). По результатам этой работы в федеральном законодательстве, а также в договорах и соглашениях с субъектами Российской Федерации требуется конкретизировать разграничение расходов и бюджетной ответственности органов власти и управления разных уровней, относящихся, в соответствии со ст.85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, к предметам совместного ведения.

Развитие договорных отношений между Центром и субъектами Федерации в известной степени позволяет преодолеть указанные проблемы. (Соглашения Свердловской области с федеральными органами власти по вопросам социального характера представлены в прил.1). Однако следует отметить, что противоречия, возникающие в ходе договорного процесса, приводят к замене принципа безусловного действия общегосударственных правовых норм в социальной сфере принципом зависимости от текущих интересов. Противоречивость практики двустороннего

взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов мешает созданию полноценной финансово-экономической базы для реализации социальных функций, поскольку подобная практика ориентирована не на выработку общих правил и норм, а на предоставление отдельным регионам дополнительных льгот без соответствующего повышения ответственности органов законодательной и исполнительной власти. В итоге договорная практика породила огромные перераспределительные потоки финансовых ресурсов.

Таким образом, для каждого уровня управления должна быть обоснована и зафиксирована необходимыми нормативно-правовыми актами триада *"функции – полномочия – ресурсы"*.

Федеральная финансовая поддержка бюджетов других уровней власти и управления должна содействовать финансово-экономическому обеспечению деятельности органов власти субъектов РФ, местного самоуправления по реализации функций, возложенных на них в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий.

Следует различать следующие формы государственной поддержки:

1. **Прямая бюджетная поддержка**, являющаяся одним из оперативных инструментов оказания содействия региональному развитию. Общие размеры прямой бюджетной поддержки и доли ее распределения по нуждающимся регионам устанавливаются ежегодно в расчетах федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и утверждаются соответствующими органами власти.

Прямую бюджетную поддержку следует оказывать, исходя из задач:

- безусловного и повсеместного обеспечения конституционных прав населения Российской Федерации;
- выравнивания показателей социально-экономического развития регионов России, ускоренного развития депрессивных районов и повышения уровня жизни проживающего в них населения.

Прямая федеральная бюджетная поддержка имеет строго целевое назначение и не может расходоваться по иным, кроме установленных, направлениям.

Следует добиться четкого разделения прямой бюджетной поддержки по целевому назначению, предусматривая прежде всего субсидии:

а) для повсеместного достижения, по меньшей мере, минимальных стандартов жизни населения (государственных минимальных социальных стандартов);

б) выравнивания показателей социально-экономического развития регионов в ближайшей перспективе сверх минимальных стандартов (текущая поддержка);

в) развития производственно-экономической и социальной базы регионов с низким экономическим потенциалом, депрессивным состоянием экономики (стратегическая инвестиционная поддержка);

г) в целях смягчения негативных последствий для регионов неустойчивости функционирования региональных хозяйственных комплексов (резерв поддержки).

В перспективе целесообразно предусмотреть передачу прямой федеральной бюджетной поддержки региональным объединениям, включающим в свой состав несколько субъектов Федерации, для последующего самостоятельного распределения помощи между ними. Работу федеральных органов власти с региональными объединениями следует считать более предпочтительной по сравнению с традиционной формой взаимодействия с отдельными субъектами Федерации. При изменении юридического статуса такими объединениями могут стать действующие межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия.

2. *Косвенная бюджетная поддержка*, которая производится по каналам:

- отраслевых и региональных программ;
- льготных кредитов, безвозмездных ссуд, компенсации издержек;
- финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских, геологоразведочных и иных работ для нужд региона;
- финансирования строительства новых (а также конверсии действующих) объектов производства, производственной инфраструктуры, социальной сферы в регионе и др.

3. *Внебюджетная поддержка*, осуществляемая посредством:

- а) внебюджетных фондов;
- б) предоставления налоговых, таможенных и иных подобного рода льгот;
- в) ценового регулирования;
- г) передачи объектов федеральной собственности во владение, распоряжение, пользование органам более низкого уровня;

д) предоставления гарантий под региональные заимствования финансовых ресурсов и др.

Средства федеральной бюджетной поддержки целесообразно сконцентрировать в едином Федеральном фонде финансовой поддержки субъектов РФ. Расчеты федеральной поддержки должны:

- учитывать региональные особенности развития;
- иметь долговременный характер действия (не менее 5 лет);
- предусматривать закрепление долей получаемой помощи на длительный период;
- учитывать уровень мобилизации собственного налогового потенциала.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" подавляющая часть социальной сферы отнесена к вопросам местного значения (ст.6), в то время как принятие нормативно-законодательной базы ее функционирования и развития закреплено за органами государственной власти Российской Федерации (ст.4) и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст.5). Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности (п.2 ст.37).

Ратифицированная Федеральным Собранием России Европейская хартия местного самоуправления предусматривает формирование финансовых ресурсов муниципалитетов в соответствии с принципом соразмерности полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом (п.2 ст.9).

Методические рекомендации по совершенствованию межбюджетных отношений³³ (2000 г.) фиксируют основные положения формирования расходов регионального и местного уровней (рис.1.7).

Предлагаемые Методические рекомендации практически не затрагивают расходные полномочия федерального Центра, ограничиваясь общим отнесением их к категории "федеральных мандатов"³⁴.

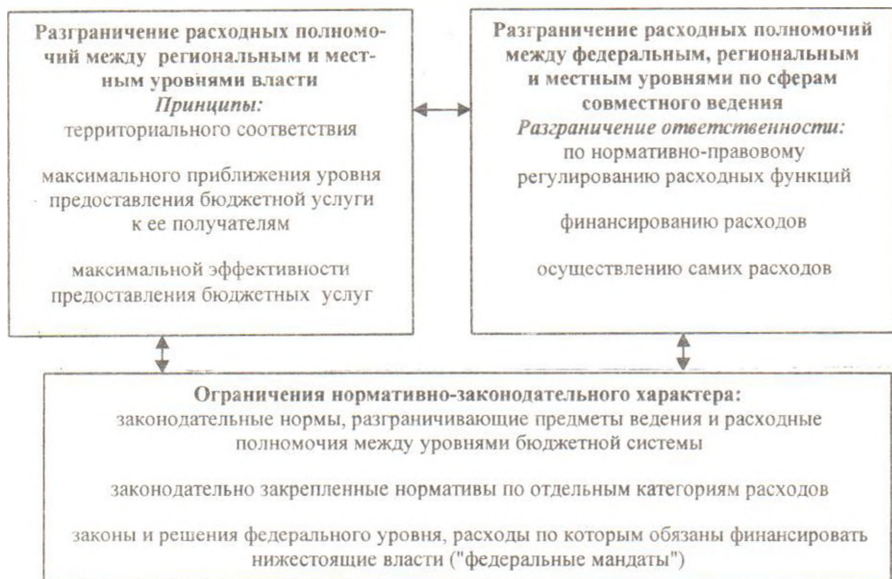


Рис.1.7. Основы разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы в соответствии с Методическими рекомендациями по совершенствованию межбюджетных отношений

Предлагаемое в Методических рекомендациях разграничение расходных полномочий представлено в табл.1.15.

Подобное распределение полномочий, включающее четыре основания для разграничения между двумя уровнями власти, которые в некоторых случаях дублируют друг друга, не только не упрощает процесс разграничения ответственности, но и усложняет его. По существу, закладываются принципы полномочий, отнесенных к предметам совместного ведения, которые подвергнутся критике в настоящее время.

Методические рекомендации имели бы несомненную ценность, если бы для всех уровней бюджетной системы содержали перечень статей расходов, основанных на современной нормативно-законодательной базе; таким образом, речь бы шла о доработке (разрешении) спорных в настоящее время вопросов, а не о создании принципиально новой, более сложной системы разграничения.

Таблица 1.15

Функциональное разграничение полномочий между региональным и местным уровнями в соответствии с Методическими рекомендациями по совершенствованию межбюджетных отношений

Функции	Целевая направленность	Финансирует	Исполняет
Региональные	Исполняются в интересах всего населения региона, что требует четкой координации действий и мер, принимаемых на всей территории субъекта РФ	Региональный бюджет	Региональная администрация без участия местных властей
Региональные, исполнение которых делегируется местным бюджетам	Осуществление данных функций отвечает интересам всего региона, но их непосредственное исполнение эффективнее передать на местный уровень	Региональный бюджет через определение минимально необходимых нормативов предоставления услуг населению	Местный бюджет, который вправе увеличить финансирование этих функций за счет собственных бюджетов
Местные функции, нормативы предоставления которых устанавливаются региональным уровнем	Устанавливаются единые стандарты или нормы обслуживания на территории всех муниципалитетов	Местный бюджет по нормативам, установленным региональным уровнем власти	Местный бюджет
Местные функции	Предусматриваются исключительно для жителей конкретного муниципального образования	Местный бюджет	Местный бюджет

К существенным недостаткам предлагаемых Методических рекомендаций можно отнести слабое освещение системы социальных стандартов, которые, согласно нормативно-законодательным положениям, действующим в России с 1996 г., должны стать основой расчета доходных и расходных частей бюджетов всех уровней.

Дальнейшее содержание данной работы посвящено конкретному анализу региональной практики финансирования социальной сферы, и в частности рассмотрению потенциала и эффективности реализации финансовых нормативов, используемых на территории Свердловской области.

Примечания

¹ О бюджетной политике на 2000 г.: Послание Президента РФ Правительству РФ от 12.04.1999 г. // Рос. газ. 1999. 13 апр.

² Согласно современной терминологии, «непроизводственная сфера – условное название отраслей и видов деятельности, не составляющих материальное производство. В отечественной экономической статистике к непроизводственной сфере прежде относили сферу бытовых услуг, науку, культуру, образование, здравоохранение, управление. В настоящее время термин "непроизводственная сфера" изымается из научного употребления, заменяется понятием "социальная или социально-культурная сфера"» (Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А., Ратновский А.А. Универсальный бизнес-словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. С.47).

³ Основные положения нового хозяйственного механизма в отраслях непроизводственной сферы: Постановление СМ СССР от 23.11.1988 г. № ПП-24807 // Полный хозяйственный расчет и самофинансирование: Сб. документов. М.: Правда, 1988. С.42.

⁴ Там же. С.44.

⁵ В качестве основы формирования плана учреждения от вышестоящего органа управления должны быть получены следующие исходные данные для планирования: контрольные цифры, государственный заказ, экономические нормативы, норматив бюджетного или отраслевого финансирования, лимиты капитальных вложений и т.д.

⁶ Методические рекомендации по составлению сводного финансового баланса территории (города, района) в условиях перехода Свердловской области на самоуправление и самофинансирование / Свердлов. обл. ком. нар. депутатов. Гл. планово-экон. упр. Свердловск, 1990. С.11.

⁷ Основные положения нового хозяйственного механизма в отраслях непроизводственной сферы: Постановление СМ СССР от 23.11.1988 г. № ПП-24807 // Полный хозяйственный расчет и самофинансирование: Сб. документов. М.: Правда, 1988. С.64.

⁸ О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление Верхов. Совета РФ от 27.01.1991 г. № 3020-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3; Об утверждении положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности:

Распоряжение Президента РФ от 18.03 1992 г. № 114-РП // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13.

⁹ Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий: Указ Президента РФ от 10.01.1993 г. № 8 // Рос. газ. 1993. 20 янв.; Об упорядочении процесса разграничения прав собственности на объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий: Распоряжение Гос. Ком. РФ по упр. гос. имуществом от 27.01.1993 г. № 135-р.

¹⁰ О финансировании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в ведение местных органов исполнительной власти при приватизации предприятий: Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23.12.1993 г. № 1325 // Собр. актов Президента. 1993. № 52.

¹¹ Собственность. Итоги приватизации // Экономика и жизнь. 1996. № 19. С.12.

¹² Впоследствии Правительство РФ приняло решение о консолидации их в бюджет; при этом была сохранена определенная автономность таких фондов. Они включаются в бюджет отдельными статьями, т.е. трансформировались в целевые бюджетные фонды. Социальные фонды сохранили статус внебюджетных.

¹³ Создан Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 г. № 442-1 "Об организации пенсионного фонда РСФСР" [www.aha.ru/-elex].

¹⁴ Создан Постановлением Совета Министров РСФСР от 25.12.1990 г. № 600 "О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР" (Собр. Постановлений Правительства РСФСР. 1991. № 5).

¹⁵ Созданы Постановлением Верховного Совета РФ от 24.02.1993 г. № 4543-1 "О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993г." (Рос. газ. 1993. 28 июля).

¹⁶ Создан Постановлением Кабинета Министров СССР от 14.05.1991 г. № 247 "О государственном фонде содействия занятости" (Собр. Постановлений Президента СССР. 1991. № 14).

¹⁷ Создан Постановлением Правительства РФ от 19.02.1992 г. № 121 "Об утверждении положения о республиканском (федеральном) и территориальном фондах социальной поддержки населения и мерах по обеспечению деятельности этих фондов" (Социальная политика: Сб. М., 1992).

¹⁸ Soziale Marktwirtschaft: Geschichte, Konzept, Leistung / D.Gros-ser u.a. Stuttgart: Kohlhammer, 1988. Bd. 9. S.2035.

¹⁹ The Welfare State in America / ed. by Y.Hasenfield, M.Zald. Beverly Hills, 1996; Welfare State and Welfare Society. L., 1996.

²⁰ Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов: Закон РФ от 15.04.1993 г. № 4807-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 1.

²¹ О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 – 2000 годов: Постановление Правительства РФ от 26.02.1997 г. № 222 // Рос. газ. 1997. 11 марта.

²² В качестве апробации данного положения Правительство РФ приняло 4.06.1997 г. распоряжение № 775-р "Об адресной социальной поддержке семей" – проведении в республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях в 1997 – 1998 гг. пилотных программ по введению адресной социальной поддержки семей, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума, установленного в указанных субъектах РФ. Выделение средств должно было осуществляться из федерального бюджета.

²³ О прожиточном минимуме в РФ: Закон РФ от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ // Инвест-Курьер. 1998. № 3.

²⁴ Приказ Министерства финансов РФ от 25.05.1999 г. № 38н. До этого периода действовала бюджетная классификация, утвержденная федеральным законом РФ "О бюджетной классификации в РФ" от 15.08.1996 г. № 115-ФЗ (Рос. газ. 1999. № 40; также см.: Рос. газ. 1996. 22 авг.).

²⁵ В государственный бюджет СССР входили: союзный бюджет, государственные бюджеты 15 союзных республик, объединяющие 52.5 тыс. местных бюджетов – бюджеты городов республиканского подчинения, бюджеты областей (краев), областные бюджеты, бюджеты городского, областного (краевого) подчинения, бюджеты районов (районные, поселковые, сельские, городов районного подчинения).

²⁶ См. об этом §1.1.

²⁷ Жилищные условия и коммунальное обслуживание населения на рубеже веков // Справочно-информационное пособие для специалистов ЖКХ и населения / Гос. ком. РФ по стр-ву и жилищно-коммун. комплексу. М., 2000.

²⁸ Культурная политика России: История и современность: Два взгляда на одну проблему / Отв. ред. И.А.Бутенко, К.Э.Разлогов. М.: Либерия, 1998.

²⁹ Бойков В.Э. и др. Участие населения в финансировании здравоохранения // Здравоохранение: Журн. для руководителя и бухгалтера. 2000. № 2.

³⁰ Корчагин В.П. Состояние финансирования здравоохранения // Экономика здравоохранения. 1996. № 1. С.10.

³¹ Schiefae G., Maeda A. A Curmudgeon's Guide to Financing Heals Care in Developing Countries // Innovations in Health Care Financing. Proceedings of a World Bank Conference, March 10 – 11, 1997. L., 1997.

³² В некоторых публикациях предлагается разработать Социальный Кодекс РФ, предусматривающий целеполагание реформ в социальной сфере.

³³ Координация и руководство подготовкой Методических рекомендаций осуществлялось отделом мониторинга региональных финансов Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации.

³⁴ Федеральные мандаты – законы и решения федерального уровня, расходы по которым обязаны финансировать нижестоящие власти.

ГЛАВА 2. ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ ОТРАСЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Финансирование объектов социальной сферы

Наиболее полную систему показателей, характеризующих объемы финансирования объектов социальной сферы, отражают данные финансового баланса субъекта Федерации.

Финансовый баланс представляет совокупность всех доходов и расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, территориальных отделений государственных внебюджетных фондов, прибыль расположенных на территории организаций, остающуюся в их распоряжении, и амортизацию. Финансовый баланс не включает средства населения¹.

В расходной части финансового баланса отражаются все расходы, осуществляемые на территории субъекта Федерации из финансовых источников всех уровней, включая федеральный бюджет. Таким образом, в статье расходов на социально-культурные мероприятия финансового баланса должны отражаться финансовые ресурсы, реализуемые на территории субъекта, включая средства организаций, бюджетные и внебюджетные средства.

В табл.2.1 представлены данные финансового баланса Свердловской области по финансированию социального комплекса за 1996 – 1999 гг. и прогнозные значения на 2000г.

Ежегодно в *доходной части финансового баланса* наблюдается тенденция *увеличения доли средств государственных внебюджетных фондов*: 1996 г. – 15%, 1997 г. – 16%, 1998 г. – 17%, 1999 г. – 18%; прогноз на 2000 г. – 18%. Во внутренней структуре фондов около 72% составляют средства пенсионного фонда, по 12% – фонда социального страхования и фонда страховой медицины, 4% – фонда занятости населения, причем *данная структура за исследуемый период не претерпела существенных изменений*.

В *расходной части финансового баланса* доля расходов на социально-культурные мероприятия составляет 33 – 38%. Наиболее "проблематичными" отраслями, согласно анализируемым цифрам, являются "Здравоохранение и физическая культура", "Культура", "Искусство" и "Средства массовой информации", которые на фоне высокого уровня выполнения плановых показателей остальных отраслей имеют наименьшие значения.

Финансирование социального комплекса Свердловской области за 1996 – 2000 гг.

Показатель	Год						Прогноз (индекс- дефля- тор— 130,6%)		
	1996		1997		1998				
	Факт., млн р.	Процент выпол- нения плана	Факт., млн р.	Процент выпол- нения плана	Факт., млн р.	Процент выпол- нения плана			
Доходы всего	41693	101	41369	105	38545	82	53834	114	63569
В том числе:									
Средства для образования государственных вне- бюджетных фондов всего, в том числе:	6095	96	7034	113	6603	89	9730	114	11336
Пенсионного фонда	4680	125	5162	112	4738	81	6989	113	8142
Фонда социального страхования	698	139	794	105	775	134	1207	123	1406
Фонда страховой медицины	485	105	799	145	810	94	1143	126	1332
Фонда занятости населения	232	90	279	101	280	156	486	117	456
Расходы всего	35316	103	44987	138	34164	81	47102	93	55678
В том числе:									
Расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет бюджета, а также внебюд- жетных фондов (без капитальных вложений), из них:	11566	103	14071	112	12615	82	18082	112	20913
Образование	2586	106	3112	120	2812	92	3861	118	4409
Культура, искусство, средства массовой инфор- мации	216	44	297	101	329	87	452	125	516
Здравоохранение и физическая культура	2167	87	2645	93	2440	78	3423	102	3960
Социальная политика	6597	114	8017	116	7034	80	10346	114	12028
Источники покрытия дефицита средств	—		3618	292	253	5	407	12	1140
В том числе:									
Дотации из государственных внебюджетных фондов	—		1621	557	703	66	1150	181	1338
Доля социально-культурных мероприятий в общем объеме расходов, %	33		32		37		38		38

Из общего объема расходов на социально-культурные мероприятия более половины финансовых ресурсов направляется на социальную политику – 57%, около 22% – на отрасль народного образования, 19% – на здравоохранение и физическую культуру, 2% – на культуру, искусство и средства массовой информации.

Существующая структура финансовых потоков на содержание учреждений *образования* дифференцируется по уровням бюджетной системы. Федеральный уровень включает в себя три направления средств: на содержание учреждений, находящихся в собственности Российской Федерации; на реализацию федеральных общеобразовательных программ; образовательные субвенции в рамках трансфертов субъектам РФ, нуждающимся в финансовой поддержке. Региональный и муниципальный уровни аналогичны федеральному и предусматривают ассигнования на содержание учреждений местного ведения и реализацию собственных программ. Сметный порядок выделения средств на образование признан основополагающим.

Экономические методы регулирования отношений в сфере *культуры* такие же, что и в системе образования. Бюджетное финансирование – основа государственных гарантий сохранения и развития культуры в РФ. Планирование и выделение бюджетных ассигнований осуществляется с учетом возможностей получения средств конкретными учреждениями культуры. Бюджетные средства выделяются тем учреждениям, которые не ориентированы на коммерческие формы деятельности. В соответствии с бюджетной классификацией затраты на культуру отражаются по статьям "Культура и искусство" и "Средства массовой информации". Кроме того, осуществляется распределение средств по целевым и экономическим статьям, поэтому действует ненормативный и постатейный принцип выделения средств на основе сметного расчета.

Финансирование нужд *здравоохранения* осуществляется по смешанной бюджетно-страховой модели. Экономическую основу медицинского страхования составляют *государственные фонды обязательного медицинского страхования* (федеральный и территориальные). Основными источниками финансовых ресурсов системы здравоохранения являются бюджетные средства, средства организаций и иные источники, не запрещенные законодательством. Организация и финансирование обязательного медицинского страхования путем оплаты медицинской помощи, предоставляемой в соответствии с договорами страхования, осуществляются через специальные страховые медицинские организации.

Финансовое обеспечение *социальной политики* осуществляется через сеть учреждений социальной защиты населения. Расходы на их содержание планируются на основе индивидуальных смет. Затраты на социальную политику реализуются и через систему государственных внебюджетных фондов, расходы которых также отражаются в разделе "Расходы" финансового баланса.

Основным звеном распределительной системы пенсионного обеспечения является *Пенсионный фонд*. Расходы этого фонда производятся в соответствии с его бюджетом и направляются на выплату государственных пенсий и пособий, объем которых определяется с учетом числа пенсионеров и неработающих в данном субъекте Федерации и усредненного размера пенсионных выплат и пособий.

Расходы по социальному страхованию осуществляются через *Фонд социального страхования*, основной удельный вес которого приходится на выплату пособий, а также санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей.

Средства *Фонда занятости* направляются на мероприятия по профориентации и профессиональной подготовке и переподготовке безработных граждан, организацию общественных работ, выплату пособий по безработице, материальную помощь семьям безработных, возмещение затрат Пенсионному фонду в связи с назначением досрочных пенсий безработным, на мероприятия по сохранению, созданию дополнительных и новых рабочих мест (производств) для граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

Консолидированный бюджет Свердловской области на 1.01.2000 г. включает бюджеты 68 муниципальных образований и областной бюджет. Каждый вид бюджета и каждый бюджет в отдельности формируются за счет определенных доходных источников, чтобы обеспечить достаточными финансовыми ресурсами финансирование учреждений и мероприятий в соответствии с расходными полномочиями.

Расходы консолидированного бюджета Свердловской области за рассматриваемый период выросли в 18 раз: в 1993 г. – 829,7 млн р., в 1999 г. – 14688,8 млн р. (табл.2.2). В сопоставимых ценах (за основу взяты цены 1993г.) наблюдается сокращение расходов почти в 1,3 раза (по сравнению с уровнем 1993 г.); на этом фоне расходы на социально-культурные мероприятия в фактических ценах увеличились в 19 раз, в сопоставимых сократились в 1,2 раза.

При оценке отмеченных изменений следует учесть, что за период с 1993 по 2000 г. в 37 раз повысилась величина минимального размера оплаты труда работников бюджетных учреждений социально-культурной сферы (с 2250 р. в 1993 г. до 83490² р. к 2000 г.). Таким образом, можно сделать вывод, что финансирование социальной сферы в настоящее время представляет поддержку функционирования данной сферы на уровне минимально допустимого.

Доля областного бюджета за исследуемый период (1993 – 1997 гг.) в доходах и расходах консолидированного бюджета подвижна (рис.2.1).

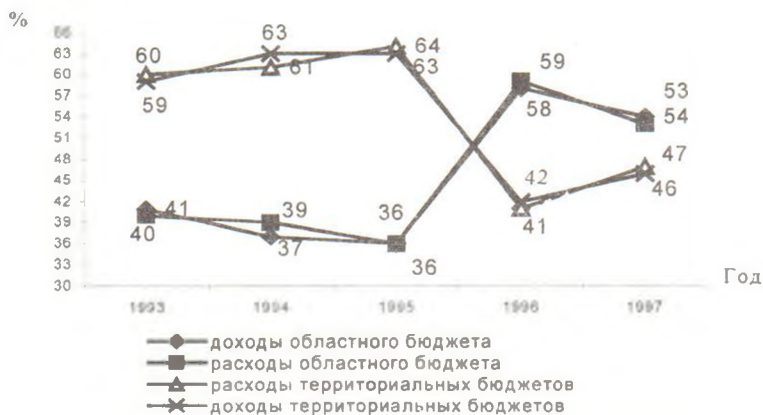


Рис.2.1. Структура доходной и расходной частей бюджетов Свердловской области за 1993 – 1997 гг., %

Согласно представленным данным, до 1996 г. бюджеты муниципальных образований получали основную часть поступлений из доходных источников и расходных полномочий консолидированного бюджета Свердловской области. С 1996 г. ситуация резко изменилась, и к настоящему времени можно говорить о примерно пропорциональном разделении доходной базы и расходной нагрузки³.

В целом по консолидированному бюджету на социально-культурные мероприятия предусматривается около 50% расходов. Темпы роста расходов по отдельным отраслям различны: за 1993 – 1997 гг. примерно в 88 раз увеличились расходы на социальную политику, в 9 раз – на здравоохранение, физическую

культуру, в 17 раз – по каждой отрасли – на образование и культуру и искусство.

Структура расходов по отраслям существенно отличается от показателей финансового баланса области. Это прослеживается в различиях в отраслевой приоритетности финансирования, а также в четко обозначенных тенденциях разделения расходных полномочий (следует напомнить, что отраслевая структура социально-культурных расходов финансового баланса области за данный период имела процентное отклонение $\pm 1\%$).

Так, основными по используемым финансовым ресурсам являются: отрасль "Образование" (около 50%), "Здравоохранение и физическая культура" (около 30%). За 1993 – 1999 гг. резко выросли расходы на социальное обеспечение, составившие в 1993 г. 3%, а в 1999 г. – 12,7% объема социальных расходов⁴. Большая часть финансов по отрасли "Здравоохранение" к настоящему времени проходит через фонды обязательного медицинского страхования, поэтому, занимая почти 50% в 1993 г., доля отрасли снизилась почти вдвое к настоящему времени.

Подавляющая часть бюджетных расходов, используемых на финансирование социально-культурных мероприятий, поступает населению через территориальные бюджеты, которые в финансировании учреждений народного образования, культуры, искусства, СМИ, здравоохранения и физической культуры занимают главенствующее положение. В период 1993 – 1996 гг. доля территориальных бюджетов в финансировании социальных расходов составляла около 80%. С 1997 г. наблюдается тенденция увеличения доли областного бюджета, что связано, в первую очередь, с реализацией областного Закона "О временных государственных минимальных социальных стандартах" (декабрь 1996 г.).

Структура затрат на социально-культурные мероприятия Свердловской области представлена на рис.2.2.

В областном бюджете расходы на социальные мероприятия составили в 1993 г. – 34%, в 1999 г. – 46% (состав и структура расходов представлены в табл.2.3).

Система образования финансируется в основном из местных бюджетов – 80% консолидированного бюджета. Областной бюджет финансирует немногочисленную сеть учреждений образования, состоящих на балансе департаментов образования, культуры, здравоохранения, Комитета по физической культуре и спорту и пр.



Рис.2.2. Финансирование социально-культурных мероприятий в бюджете Свердловской области за 1993 – 1999 гг.

Более 60% совокупных расходов на отрасль *"Культура и искусство"* также приходится на местные бюджеты. Областной бюджет финансирует некоторые библиотеки, музеи, осуществляет государственную поддержку театров, концертных организаций, цирков, оплачивает расходы по реставрации и охране памятников истории и культуры, реализации программ культуры и искусства и пр.

В финансировании расходов на *здравоохранение и физическую культуру* наблюдается тенденция сокращения расходов муниципальных образований в относительном выражении: 72% в 1993 г. и 56% в 1999 г. Финансирование самых крупных и уникальных в области учреждений, санаториев осуществляется через областной бюджет; полностью из областного бюджета финансируются санитарно-эпидемиологический надзор, обязательное медицинское страхование неработающего населения и пр.

Расходы по *социальной политике* в основном являются областными (доля местных бюджетов – около 30%). Из областного бюджета финансируются дома-интернаты, молодежная политика, областные целевые программы, государственные пособия гражданам, имеющим детей и пр.

Таблица 2.3

Расходы областного бюджета Свердловской области за период 1993 – 1999 гг.

Показатель	Год											
	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	млн р.	%	млн р.	%	млн р.	%	млн р.	%	млн р.	%	млн р.	%
Всего на социальный комплекс	111,2	100	301,3	100	665,1	100	1104,3	100	2472,8	100	1883,3	100
В том числе:												
Образование	39,4	35,4	115,1	38,2	235,3	35,4	437,2	39,6	691,8	28	455,0	24,2
Культура и искусство	4,8	4,3	19,5	6,5	37,7	5,7	41,2	3,7	103,3	4,2	89,3	4,7
Средства массовой информации	—	—	1,3	0,4	2,4	0,4	4,5	0,4	2,9	0,1	7,5	0,4
Здравоохранение и физическая культура	57,0	51,3	126,0	41,8	222,3	33,4	334,8	30,3	743,4	30,1	668,5	35,5
Социальное обеспечение	10,0	9,0	39,4	13,1	167,4	25,2	286,6	26	931,4	37,7	663,0	35,2
Доля социальных расходов в общих расходах бюджета		34		28		27		18		37		32
											831,9	29,6
												46

В данный раздел включаются расходы по содержанию учреждений, находящихся в ведении Министерства социальной защиты населения Правительства Свердловской области, в его рамках финансируются: областные законы "Об адресной социальной помощи", "О социальной защите ветеранов в Свердловской области", "О защите прав ребенка"; федеральные законы "О ветеранах", "Об инвалидах", "О погребении"; областные целевые программы социального характера.

Особое значение в областных финансах получают *целевые программы*, которые являются формой территориального и отраслевого планирования развития отраслей социальной сферы. При этом плановое воздействие со стороны государства (в лице которого в конкретном случае выступает субъект Федерации), организованное в форме программы, должно дополнять и корректировать автономно определяемые векторы развития отдельных отраслей.

На территории Свердловской области реализуются целевые программы, большую половину которых составляют программы социальной направленности (табл.2.4). Итоги выполнения обязательств (плановых показателей) по программам крайне полярны: от 218% в 1997 г. (капитальное строительство объектов социальной сферы областного и муниципального назначения) до 15% в 1998 г. (программы в области здравоохранения, физической культуры, спорта и туризма). В структуре программ более 70% направляется на строительство, по 10% занимают программы в области образования и здравоохранения, удельный вес программ в области культуры не превышает 4%; на долю остальных программ социальной направленности приходится около 6%. На территории области реализуются федеральные целевые программы: "Дети-инвалиды", "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев", "Профилактика безнадзорности и правонарушения несовершеннолетних" и т.д. (перечень программ представлен в прил.2).

Не вдаваясь в анализ формирования доходной части бюджетов Свердловской области, поскольку это предмет самостоятельного исследования, можно проследить динамику темпов роста доходной и расходной частей бюджетов за исследуемые годы (рис.2.3, 2.4).

Таблица 2.4
Выполнение целевых программ социальной направленности Свердловской области за 1996 – 2000 гг.

Программа	Год					
	1996		1997		1998	
	Факт., млн р.	Процент выполнения плана	Факт., млн р.	Процент выполнения плана	Факт., млн р.	Процент выполнения плана
Капитальное строительство объектов социальной сферы областного и муниципального подчинения	137434	98	422801	218	636302	159
Областная целевая программа развития образования в Свердловской области	86765	80	125540	90	73059	105
Программы развития культуры и искусства	11373	60	10718	136	8497	67
Программы в области здравоохранения, физкультуры, спорта и туризма	13000	36	16301	125	17615	15
Прочие программы	19041	30	2164	39	1802	3
Итого по программам социальной направленности	267613	73	577524	160	737253	110
Всего по программам Свердловской области	399674	86	754802	122	853753	99
Доля программ социальной направленности в общем объеме целевых программ Свердловской области		67		77		86
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50
						63
						60
						57
						13
						57
						50
						75
						73
						50



Рис.2.3. Темпы роста основных показателей территориальных бюджетов Свердловской области за 1994 – 1999 гг.



Рис.2.4. Темпы роста основных показателей областного бюджета Свердловской области за 1994 – 1999 гг.

Анализ данных показывает, что наибольшая разница в приросте доходов и расходов областного и территориальных бюджетов наблюдалась в 1994 г., причем рост расходной части территориальных бюджетов коррелирует с увеличением расходной нагрузки на социально-культурные мероприятия. По областному бюджету данная тенденция отсутствует. Наибольший прирост расходов на социально-культурные мероприятия областного бюджета происходит в 1997г. (начало реализации Закона "О социальных нормах и финансовых нормативов Свердловской области").

В условиях развития противоположно направленных тенденций, когда территориальные бюджеты являются главным источником финансирования объектов социальной сферы и при этом средств в территориальных бюджетах не хватает для обеспечения минимальных расходов (табл.2.5), а территориальные органы власти не имеют рычагов для влияния на мобилизацию доходов, актуальным становится вопрос о доходных возможностях и расходных функциях.

Таблица 2.5

Соотношение доходных и расходных частей бюджетов
Свердловской области за 1993 – 1999 гг., %

Расходы	Год						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Консолидированный бюджет	99	94	101	104	105	102	103
Областной бюджет	96	100	99	105	104	106	110
Бюджеты муниципальных образований	101	90	102	103	107	99	98

Примечание. В процентах к доходам.

С учетом ограниченности финансовых ресурсов основополагающим принципом формирования бюджетов стал нормативный метод через показатель минимальной бюджетной обеспеченности.

Следовательно, когда фактические ассигнования территориальных бюджетов не превышают сумм, которые данный бюджет должен выделять в порядке выполнения заданных норм и нормативных требований, это означает, что территориальный бюджет, утверждая ассигнования, выступает в роли исполнителя, а не субъекта управления. При подобном положении дел сложно использовать экономические методы для проведения собственной политики, если она не сводится в реализации политики вышестоящих органов власти.

В ситуации, когда именно экономические методы начинают играть решающую роль в управлении социально-культурным комплексом, разность между фактической величиной бюджетных расходов на его развитие и той величиной, которая задается установленными "сверху" нормативами, во многом характеризует реально достигаемую степень децентрализации.

Таким образом, анализ структуры расходной части бюджета Свердловской области за 1993 – 2000 гг. выявил следующие тенденции:

Во-первых, основную финансовую нагрузку по содержанию учреждений социальной сферы несут бюджеты муниципальных образований (около 60%).

Во-вторых, в структурах расходов областного и территориальных бюджетов наблюдаются определенные тенденции по перемещению социальных функций (рис.2.5).



Рис.2.5. Доля социальных расходов в общих расходах бюджетов Свердловской области за 1993 – 1999 гг.

В-третьих, по бюджетам муниципальных образований более высоки темпы прироста доходной части, по областному бюджету – расходной части, причем у территориальных бюджетов увеличение доходов коррелирует с приростом расходов на социально-культурные мероприятия, а по областному бюджету – расходов на государственную поддержку экономики.

В-четвертых, анализ отраслевой структуры финансирования социально-культурных мероприятий по показателям финансового баланса области, областного бюджета, территориаль-

ных бюджетов позволяет исследовать основные источники финансовых ресурсов отраслей.

Формирование бюджетов с 1997 г. осуществляется на основе социальных норм и финансовых нормативов, в связи с чем ставятся вопросы о том, что нормативы, при прочих равных условиях, ограничивают самостоятельность местных бюджетов в распоряжении своими финансовыми ресурсами, а также о пересмотре распределения финансовых ресурсов между бюджетами и эффективном использовании бюджетных средств, что и будет рассмотрено в следующем блоке анализа, который посвящен формированию и использованию нормативов минимальной финансовой обеспеченности бюджетов Свердловской области.

2.2. Анализ потенциала и эффективности реализации социальных норм и финансовых нормативов Свердловской области за 1997 – 1999 гг.

Межбюджетные отношения в Свердловской области строятся в соответствии с нормами, определенными следующими областными законами:

- 1) "О бюджетном процессе в Свердловской области";
- 2) "О бюджетном регулировании в Свердловской области";
- 3) "О регулировании взаимоотношений между областным бюджетом и местными бюджетами в Свердловской области";
- 4) "О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области";
- 5) "Об областном бюджете на очередной финансовый год".

Регулирование межбюджетных отношений осуществляется на основе следующих принципов:

1. Разграничение и закрепление за уровнями бюджета расходных полномочий.
2. Распределение и закрепление доходов через нормативные отчисления от регулирующих налогов.
3. Оказание финансовой помощи в виде трансфертов муниципальным образованиям через Фонд финансовой поддержки муниципальных образований, сформированный в областном бюджете.

Реализация *первого принципа* осуществляется путем формирования минимальных расчетно-нормативных расходов бюджетов муниципальных образований на базе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, установленных областным

Законом "О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области".

Второй принцип реализуется посредством нормативов по регулирующим налогам, по которым осуществляется распределение и закрепление доходов между муниципальными образованиями. При этом в максимально возможной степени предполагается решение задачи предоставления финансовой самостоятельности муниципальным образованиям.

В соответствии с областным Законом "Об областном бюджете на 2000 год" 55 муниципальных образований из 68, функционирующих на территории Свердловской области, имеют 100% отчислений в местные бюджеты от регионального норматива по подоходному налогу, 50 муниципальных образований – 100% отчислений от регионального норматива по налогу на добавленную стоимость, 45 муниципальных образований – 100% отчислений от региональной ставки по налогу на прибыль.

Третий принцип реализуется через Фонд финансовой поддержки муниципальных образований, который формируется за счет определенной доли от размера доходов по налогу на прибыль предприятий и организаций, поступающих в областной бюджет.

Объем Фонда финансовой поддержки муниципальных образований определяется исходя из расчетных объемов минимальных бюджетов, планируемых доходов и расходов областного бюджета, размера дефицита областного бюджета. В составе фонда предусмотрены дотации в случае недостаточности закрепленных и регулирующих доходов для покрытия расходов минимальных местных бюджетов, а также субвенции, предоставляемые муниципальным образованиям и имеющие целевое назначение.

В целях оздоровления местных финансов Правительство Свердловской области практикует заключение соглашений с органами местного самоуправления об оказании финансовой помощи бюджетам муниципальных образований для покрытия кассовых дефицитов на финансирование расходов местных бюджетов.

Подготовка проекта областного бюджета и бюджетов муниципальных образований Свердловской области на очередной финансовый год осуществляется на основе указанных выше принципов регулирования межбюджетных отношений внутри Свердловской области и начата с разработки Методики расчета областного и местных бюджетов, которая содержит требования к формированию доходов и минимальных расходов местных бюджетов и областного бюджета на очередной финансовый год.

При этом в процессе разработки Методики в безусловном порядке учитываются все изменения в налоговом законодательстве и изменения и дополнения, внесенные в вышеперечисленные областные законы по всем позициям, связанным с расчетами доходов и минимальных расходов областного и местных бюджетов.

Для расчета доходов устанавливается год, доходы которого принимаются в качестве базовых (индивидуально для каждого муниципального образования), устанавливаются среднеобластные коэффициенты роста (снижения) поступлений по каждому виду налогов на базе данных предварительного прогноза социально-экономического развития Свердловской области на очередной финансовый год, устанавливаются формулы расчета по каждому виду налога и сбора, позволяющие от доходов конкретного муниципального образования установить размеры поступлений в бюджеты муниципальных образований.

Минимальные расчетно-нормативные расходы бюджетов муниципальных образований определяются на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, установленных областным Законом "О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности свердловской области", с применением коэффициента индексации, также установленного на основании предварительного прогноза социально-экономического развития Свердловской области на очередной финансовый год.

Коэффициенты индексации финансовых нормативов минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области, применяемые при расчете расходов областного бюджета и бюджетов муниципальных образований на 2000 г.:

1. $K_u=1,941$ – коэффициент индексации финансовых нормативов минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области, применяемый при расчете расходов областного бюджета и бюджетов муниципальных образований на 2000 г.

$K_u = K_{98/97} \cdot K_{99/98} \cdot K_{2000/99} = 1,045 \cdot 1,463 \cdot 1,27 = 1,941$,
где 1,045 – коэффициент индексации 1998 г. к 1997 г.;

1,463 – коэффициент индексации 1999 г. к 1998 г.;

1,27 – коэффициент индексации 2000 г. к 1999 г.

$K_u=1,941$ применяется для индексации финансовых нормативов, установленных областным Законом "О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области" от 18.12.1996 г. № 56-ОЗ.

2. $K_u=1,858$ – коэффициент индексации финансовых нормативов минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области, применяемый при расчете расходов областного бюджета и бюджетов муниципальных образований на 2000 г.

$K_i = K_{99/98} \cdot K_{2000/99} = 1,463 \cdot 1,27 = 1,858$ применяется для индексации финансовых нормативов, установленных областным Законом «О внесении дополнений и изменений в областной Закон "О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области"» от 5.12.1997 г. № 74-ОЗ.

3. $K_{ii}=1,27$ – коэффициент индексации финансовых нормативов минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области, применяемый при расчете расходов областного бюджета и бюджетов муниципальных образований на 2000 г.

$K_{ii} = K_{2000/99} = 1,27$ применяется для индексации финансовых нормативов, установленных Областным законом «О внесении дополнений и изменений в областной Закон "О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области"» от 28.12.1998 г. № 50-ОЗ (табл.2.6).

Таблица 2.6

Индексы, применяемые для корректировки финансовых нормативов
Свердловской области

Наименование индекса	Финансовый год					
	1998/97		1999/98		2000/1999	
	Оценка	Отчет	Оценка	Отчет	Оценка	Отчет
Индекс-дефлятор цен в материальном производстве	106,3	104,8	138,0	145,5	127,0	134,0
Индекс изменения фонда оплаты труда	109,9	104,1	139,5	147,5	124,2	116,5
Коэффициент индексации	107,7	104,5	138,6	146,3	125,9	127,0

Свердловская область в числе первых субъектов РФ работала и приняла в декабре 1996 г. областной Закон "О временных государственных минимальных социальных стандартах Свердловской области", который впоследствии ежегодно подвергался корректировкам: в 1997 г. было изменено и добавлено 35 финансовых нормативов, в 1998 г. – изменено и добавлено 32 финансовых норматива (прил.3). В настоящее время областной Закон носит название "О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области" и включает 12 разделов (табл.2.7).

Таблица 2.7

Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области

КОД	Раздел	Количество позиций финансового норматива	
		для областного бюджета	для бюджетов муници- пальных образований
0100	Государственное управление	1	2
0700	Промышленность, энергетика, строительство	1	1
0900	Охрана окружающей среды и природных ресурсов	1	1
1000	Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	2	3
1200	Жилищно-коммунальное хозяйство, градостроительство	1	10
1300	Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций	1	—
1400	Образование	26	30
1500	Культура и искусство	1	3
1600	Средства массовой информации	—	1
1700	Здравоохранение и физическая культура	8	4
1800	Социальная политика	6	14
2100	Финансовая помощь бюджетам других уровней (областной фонд финансовой поддержки муниципальных образований)	—	14
	Итого	49	84

Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности включают систему социальных норм и финансовых нормативов, используемых для формирования минимально необходимых расходов областного бюджета и бюджетов муниципальных образований (МО).

В соответствии с Законом "О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области":

Социальная норма — удельный показатель сети учреждений социальной сферы по категориям пользователей или в расчете на 1 человека, 1 000 жителей, 10 000 жителей.

Финансовый норматив — удельный показатель минимальных затрат на текущее содержание учреждений социальной сферы. Система нормативов включает:

- *нормативы минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области для формирования областного бюджета;*

- *нормативы минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области для формирования бюджетов муниципальных образований;*

- *нормативы минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области для формирования бюджета муниципального образования, исполняющего функции областного центра.*

Использование финансовых нормативов в течение 1997 – 1998 гг. позволило провести анализ их функционирования. В качестве информационной базы послужили бюджетные показатели 1997 – 1998 гг.; при этом учитывалось то обстоятельство, что 1997 г. являлся одним из наиболее благоприятных с момента рыночных преобразований по экономической и политической стабильности. Бюджеты 1998г. утверждались с учетом итогов 1997 г., а исполнялись в условиях последствий августовского кризиса.

Исходными данными анализа явились показатели о расходах муниципальных образований по уровням планирования и исполнения бюджета:

1) **Расчетно-нормативные расходы**, основу которых составляет система утвержденных на территории Свердловской области социальных норм и финансовых нормативов (с учетом индексации прогноза темпов инфляции и в соответствии с законодательством и нормативными актами РФ и Свердловской области) и количество плановых потребителей услуг, входящих в систему стандартов, на соответствующий финансовый год.

2) **Плановые расходы** (расходы, утвержденные к финансированию). Плановые расходы могут отличаться от расчетно-нормативных по следующим причинам: а) в случаях обоснования МО повышенных затрат на конкретную отрасль; б) по бюджетным ограничителям, позволяющим привести расчетно-нормативную потребность расходов в соответствие с реальными финансовыми возможностями бюджета по доходной части на соответствующий финансовый год. Так, например, расчетно-нормативные расходы на 1997 г. были скорректированы на коэффициент 0,8, на 1998 г. – на коэффициент 0,7. Таким образом, произошло "автоматическое" сокращение расходов в единой установленной пропорции, в соответствии с финансовыми возможностями, через механизм бюджетных ограничителей.

3) **Фактические расходы** – отчетные данные по исполнению бюджетных назначений финансового года (плановых расходов).

Анализ был проведен по следующим направлениям:

1. Выявление соответствия и достаточности общей величины расчетно-нормативных расходов (без отраслевой дифференциации) по МО, что в конечном итоге должно определить эффективность метода финансовых нормативов бюджетного планирования и финансирования.

По данным 1998 г. все муниципальные образования Свердловской области были условно подразделены на пять групп (табл.2.8):

Первую группу составили муниципальные образования, плановые расходы которых совпали (не превысили) с расчетно-нормативными расходами, причем фактические расходы в процессе исполнения бюджетных назначений находились в пределах расчетно-нормативных. В данную группу вошли 16 МО, или 23% от общего числа.

Вторую группу составили муниципальные образования, плановые расходы которых совпали (не превысили) с расчетно-нормативными расходами, но фактические расходы в процессе исполнения бюджетных назначений превысили расчетно-нормативные. К данной группе были отнесены 4 МО, или 6% от общего числа.

Третью группу составили муниципальные образования, плановые расходы которых были утверждены выше расчетно-нормативной величины, но уровень исполнения бюджетных назначений был не выше первоначальных расчетно-нормативных сумм. К данной группе отнесены 27 МО, или 40% общего числа.

Четвертую группу составили муниципальные образования, плановые расходы которых были утверждены выше расчетно-нормативной величины; уровень исполнения бюджетных назначений превысил первоначальные расчетно-нормативные суммы, но не достиг плановых (5 МО, или 7% от общего числа).

Пятую группу составили муниципальные образования, плановые расходы которых были утверждены выше расчетно-нормативной величины, а уровень исполнения превысил плановые параметры (16 МО, или 24% от общего числа).

Таким образом, только у 20 муниципальных образований (1-я и 2-я группы – 29% от общего числа) в процессе утверждения бюджета на 1998 г. плановые значения были определены на уровне расчетно-нормативных.

В процессе исполнения бюджетных назначений у 43 муниципальных образований (1-я и 3-я группы – 63% от общего числа) фактические расходы были в пределах расчетно-нормативных, у остальных 25 муниципальных образований (37%) – превышены.

Таблица 2.8
Общая характеристика исполнения бюджетов муниципальных образований Свердловской области за 1998 г., %

Первая группа	Вторая группа	Третья группа ¹	Четвертая группа ²	Пятая группа ³
Бисертское 60 Ревдинский р-н 67 г. Староуткинск - 73 г. Грининский р-н 83 Шалинский р-н 84 Артинский р-н 86 г. Первоуральск 87 Нижнесертинское 88 Сысертский р-н 92 Нельянский р-н 93 Ачитский р-н 94 г. Дегтярск 95 Артемовский р-н 97 Табаринский р-н 98 Красноуфимский р-н 99 Тамдинский р-н 100	Тугулымский р-н 101 р.п. В. Дуброво 103 г. Ирбит 105 Алапаевский р-н 128	п. Верх.-Нейтинский 142/38 п. Малышева 106/63 п. Пельм 136/71 г. Н. Салда 101/72 г. Асбест 108/74 г. В. Тагил 111/80 г. Карпинск 128/82 г. Североуральск 110/85 г. Среднеуральск 139/86 Пригородный р-н 129/86 г. Камышлов 119/88 Богдановичское 192/88 г. Красноуфимск 106/88 Байкаловский р-н 106/89 г. В. Тура 136/89 г. Арамль 103/92 г. Реж 128/92 г. Полевской 151/93 п. Рефтинский 125/93 Туринский р-н 108/98 Сухоложское 104/98 г. Волчанск 163/99 г. В. Пышма 117/99 г. Н. Тагил 109/100 г. Серов 128/100 Камышловский р-н 115/100 Ирбитский р-н 101/100	г. Красноуральск 143/70 г. Заречный 189/75 г. Качканар 163/65 г. Ивдель 137/79 Пышминский р-н 130/78 Серовский р-н 133/88 г. Кировград 128/85 г. Каменск-Уральский 122/84 г. Алапаевск 131/90 г. Березовский 112/94 Верхнесалдинский р-н 109/99 г. Красноуральск 113/92 г. Н. Тура 109/92 Каменский р-н 114/89 г. Екатеринбург 114/89 г. Кушва 155/71	Новоалександровский р-н 102/101 Белоарский р-н 112/106 Верхотурский уезд 113/107 Слободо-Туринский р-н 101/124 Талицкий р-н 102/115

Примечания:

¹ Первое число – принято от прогноза, второе число – исполнение от прогноза

² Первое число – принято от прогноза, второе число – исполнение от плана

Таким образом, можно сделать вывод о том, что нормативный порядок расчета бюджетной потребности (на основе социальных и финансовых норм и нормативов), заложенный в основу формирования бюджета, регламентирует финансовые вопросы у 2/3 МО.

Следует отметить, что подобная группировка МО была осуществлена и за 1997 г. (табл.2.9). К первой группе было отнесено 10% от общего числа МО, ко второй – 5%, к третьей – 18%, к четвертой – 43% и к пятой группе – 24%. Таким образом, в 1997 г. только у 9 МО (1-я и 2-я группы – 15% от общего числа) в процессе утверждения бюджета на 1997 г. плановые значения были утверждены не выше расчетно-нормативных. В процессе исполнения бюджета у 19 МО (первая и третья группы – 28% от общего числа) фактические расходы были в пределах нормативных, у остальных 48 МО (72%) – превышены. Все эти данные свидетельствовали о необходимости корректировки и пересмотра финансовых нормативов. Формирование минимальных бюджетов 1997 г. осуществлялось на основе 57 финансовых показателей и 76 натуральных норм. В процессе исполнения бюджетов, с учетом утвержденных отчетов 1997 г., были внесены изменения ("О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области" от 21.08.1997 г. № 55-ОЗ; от 05.12.1997 г. № 74-ОЗ), что, в свою очередь, способствовало увеличению числа МО, расходы которых были исполнены в пределах расчетно-нормативных (в 1997 г. – 28%, в 1998 г. – 63% от общего числа); (рис.2.6).

Таким образом, практика использования социальных норм и финансовых нормативов 1997 г. позволила внести определенные положительные изменения в их состав.

II. Изучение проблемы обеспечения пропорциональности финансирования услуг, включенных в систему нормативов и норм, в условиях существования бюджетных ограничителей. В идеале, должен существовать твердый порядок финансирования услуг в течение года, который исключал бы, например, финансирование одной отрасли на 200%, а другой – на 1% (корректировка возможна только фактически предъявленным спросом, но в подобном случае снижение спроса предполагает наличие неизрасходованных денежных средств на конец года).

Таблица 2.9
Общая характеристика исполнения бюджетов муниципальных образований Свердловской области за 1997 г.

Первая группа	Вторая группа	Третья группа ¹	Четвертая группа ²	Пятая группа ²
Артиский р-н 96 Богдановичское 86 Нижнесергинское 78 Ревдинский р-н 84 г. Арамиль 91 р.п. В. Дуброво 84 г. Дегтярск 94	Артемовский р-н 113 Ачитский р-н 114 г. Асбест 101	Белоярский р-н 104/96 Гаринский р-н 113/82 Ирбитский р-н 107/100 Пригородный р-н 132/91 Сысертский р-н 107/86 Талицкий р-н 101/94 Тугулымский р-н 103/85 г. Алапаевск 113/97 г. Камышлов 107/99 г. Красноуральск 112/91 п. Верх-Нейвинский 103/92 г. Полевской 127/100	г. Серов 156/65 г. Североуральск 139/78 г. Н. Тагил 146/73 г. Кушва 142/91 г. Красноуральск 129/78 г. Красноуральск 184/878 г. Кировград 155/86 г. Каменск-Уральский 125/97 г. Качканар 134/92 г. Карпинск 155/75 Верхнесалдинский р-н 120/96 Камский р-н 156/83 Нижнетуринский р-н 111/99 Пышминский р-н 127/98 Серовский р-н 133/85 Табаринский р-н 112/91 Тавдинский р-н 132/90 г. Березовский 144/92 г. В. Пышма 158/93 г. В. Тагил 398/87 г. В. Тура 135/99 г. Заречный 540/89 г. Ивдель 172/92 п. Малышева 264/82 п. Рефтинский 364/70 Ысертское 119/96 п. Белоярский 261/95 Суходольское 243/65 г. Североуральск 368/94	Алапаевский р-н 107/111 Байкаловский р-н 103/131 Верхотурский 109/101 Камышловский р-н 107/105 Красноуральский р-н 113/126 Невьянский р-н 106/104 Новоялтинский р-н 108/127 Режевской р-н 107/107 Слободо-Туринский р-н 104/132 Туринский р-н 103/104 Шалинский р-н 105/117 г. Волчанск 362/145 г. Екатеринбург 133/104 г. Ирбит 107/109 г. В. Салда 251/103 г. Первоуральск 103/103

Примечания:

¹ Первое число – принято от прогноза, второе число – исполнение от прогноза.

² Первое число – принято от прогноза, второе число – исполнение от плана.



Рис.2.6. Исполнение минимальных бюджетов муниципальных образований Свердловской области за 1997 – 1998 гг.:

1 – МО, плановые значения которых совпадают с расчетно-нормативными, а уровень исполнения плановых значений не превышает 100%; 2 – МО, плановые значения которых совпадают с расчетно-нормативными, а уровень исполнения плановых значений превышает; 3 – МО, плановые значения которых больше расчетно-нормативных, а уровень исполнения плановых значений меньше или равен прогнозным (первое число – принято от прогноза, второе – исполнение от плана); 4 – МО, плановые значения которых больше расчетно-нормативных, а уровень исполнения не превысил плановых значений (первое число – принято от прогноза, второе – исполнение от плана); 5 – МО, плановые значения которых больше расчетно-нормативных, а уровень исполнения больше плановых значений (первое число – принято от прогноза, второе – исполнение от плана)

Из всех муниципальных образований для проведения анализа пропорциональности финансирования услуг были выбраны 5-я группа (муниципальные образования, которые в процессе утверждения бюджета "добились" увеличения расходной части по сравнению с расчетно-нормативной, а в процессе исполнения бюджета превысили плановые значения) и 2-я группа, утвержденная сумма которых была в пределах нормативно-расчетных, но в процессе исполнения бюджета плановые значения были превышены (табл.2.10).

Следует обратить внимание – в табл.2.10 приведены данные о муниципальных образованиях, превысивших утвержденные плановые расходы, т.е. можно говорить о "сознательном" перефинансировании одних отраслей за счет недофинансирования других.

Таблица 2.10

Характеристика финансирования услуг в муниципальных образованиях Свердловской области, %

Муниципальное образование	Основные отрасли, где произошло превышение плановых показателей		Основные отрасли, по которым плановые показатели не были достигнуты	
	1997 г.	1998 г.	1997 г.	1998 г.
Новолининский р-н	Социальная политика 199 ЖКХ 179	Промышленность 297 Транспорт 147	СМИ 34 Управление 68	—
Тугулымский р-н	Промышленность 158 Промышленность 350 Управление 131	ЖКХ 199 ЖКХ 113	Транспорт 31 Здравоохранение и физкультура 61	Транспорт 59 Здравоохранение и физкультура 83
г. Ирбит	Социальная политика 179	Социальная политика 163 Транспорт 123	Промышленность 43 Транспорт 68	Промышленность 67 Промышленность 28 Культура и искусство 75
р.п. В. Дуброво	ЖКХ 178	ЖКХ 230	Транспорт 8	Транспорт 26
Белоярский р-н	Социальная политика 149 ЖКХ 171 Управление 124	ЖКХ 209 Социальная политика 102 ЖКХ 173 Управление 113	Промышленность 11 Транспорт 13 Социальная политика 49	Промышленность 10 Транспорт 68 Социальная политика 44
Верхотурский уезд	ЖКХ 297 Социальная политика 140 Управление 131	ЖКХ 323 Управление 165 СМИ 131	Здравоохранение и физкультура 63	Промышленность 68 Здравоохранение и физкультура 84 Промышленность 74 Транспорт 63

Муниципальное образование	Основные отрасли, где произошло превышение плановых показателей		Основные отрасли, по которым плановые показатели не были достигнуты	
	1997 г.	1998 г.	1997 г.	1998 г.
Талицкий р-н	ЖКХ 171 Социальная политика 195 Культура 137	Социальная политика 193 Культура 130 Управление 122 Промышленность 253	Промышленность 68 Транспорт 90	Транспорт 63 ЖКХ 78 Здравоохранение 60
Слободо-Туринский р-н	Социальная политика 356 ЖКХ 303 Управление 139	Социальная политика 163 ЖКХ 289 Управление 262 Промышленность 190	Транспорт 50 Здравоохранение и физкультура 66	Транспорт 84
Алапаевский р-н	СМИ 600 Управление 184 Здравоохранение и физкультура 141	Социальная политика 127 Здравоохранение и физкультура 114 Управление 119	Промышленность 34	Промышленность 74 Культура и искусство 93 СМИ 84

Примечание. Число обозначает процент превышения/невыполнения плановых показателей.

Согласно представленным значениям можно отметить следующее:

1) *Относительно стабильны группы отраслей "сознательного" перефинансирования и "сознательного" недофинансирования*, что свидетельствует о необходимости дифференцированного подхода при утверждении плановых показателей. Практически все МО (см. табл.2.10) в два раза превысили норматив по разделу "ЖКХ", на 30 – 50% – по разделу "Управление", у большинства – ежегодное недофинансирование промышленности, транспорта, здравоохранения и физической культуры.

2) *В условиях отсутствия целевого финансирования, финансовых нормативов МО выработали определенную политику и обозначили собственную потребность в финансовых ресурсах* на отрасли, формирующие минимальную бюджетную обеспеченность⁶. Так, например, в рабочем поселке В.Дуброво увеличен финансовый норматив на ЖКХ и социальную политику в 2 раза, а уровень выделения средств на промышленность не превышает 10 – 11%, на транспорт – 8 – 26%.

3) *Имеет место решение определенных задач одной отрасли за счет другой и, в дальнейшем, дофинансирование предыдущего периода*. Так, например:

- Алапаевский район: в 1997 г. финансирование СМИ – на 84%, в 1998 г. – на 600%;
- Талицкий район: в 1997 г. финансирование ЖКХ – на 78%, в 1998 г. – на 171%;
- город Ирбит: в 1997 г. финансирование транспорта – на 123%, в 1998 г. – на 68%;
- Тугулымский район: в 1997 г. финансирование промышленности – на 67%, в 1998 г. – на 250% и т.д.

Контраргументом в конкретном случае может выступать лишь существующая проблема денежного и неденежного исполнения бюджета и связанная с этим сниженная эффективность расходов бюджета. В то же время в ближайшей перспективе ликвидировать неденежные методы исполнения бюджетов не представляется возможным, а проблема пропорциональности финансирования отраслей была и будет существовать. Таким образом, ставится задача обязательного установления целевого, адресного финансирования социальных услуг.

III. *Анализ и оценка "рационализации" расходов по системе социальных услуг*. Как уже отмечалось ранее, расчетно-нормативные расходы подвержены бюджетным ограничителям (существующие понижающие коэффициенты). Подобное сниже-

ние ставит под сомнение, с одной стороны, значение и роль финансовых нормативов, призванных определять минимальный уровень гарантий социальной защиты, обеспечивающей удовлетворение важнейших потребностей человека, с другой – порождает проблему "рационализации расходов" при бюджетном планировании, так как сокращение происходит в единой пропорции по всем группам расходов, а не по целям расходования бюджетных средств (объективного подсчета совокупного эффекта данного сокращения).

Анализ "рационализации" расходов был осуществлен по девяти основным группам отраслей, в частности по их структурной составляющей (табл.2.11).

Таблица 2.11

Характеристика финансирования отраслей по нормативам минимальной бюджетной обеспеченности в Свердловской области за 1997 – 1998 гг., %

Отрасль	1997 г.			1998 г.			Изменение нормативов (гр.5- гр.2)	1998 г.	
	Норматив	План	Факт.	Норматив	План	Факт.		План к нормат. (гр.6- гр.5)	Факт.к плану (гр.7- гр.6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Управление	2,5	3,3	3,4	2,1	3,4	3,8	- 0,4	+1,3	+0,4
Промышленность, энергетика и строительная индустрия	2,4	0,7	0,8	0,3	1,1	0,7	- 2,0	+0,8	- 0,4
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	5,8	5,3	5,3	5,5	4,4	4,9	- 0,3	- 1,1	+0,5
ЖКХ, градостроительство	23,3	34,5	33,4	33,1	34,1	34,6	+9,7	+1,0	+0,5
Народное образование	39,5	32,7	33,4	35,7	34,5	33,1	- 3,8	- 1,2	- 1,4
Культура и искусство	3,2	2,6	2,6	2,8	2,8	3,3	- 0,4	0	+0,5
СМИ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	+0,1	0
Здравоохранение и физическая культура	21,6	16,5	15,6	18,7	17,4	14,5	- 2,8	- 1,3	- 2,9
Социальная политика	1,6	4,2	5,3	1,6	2,2	4,9	0,0	+0,6	+2,7

По сравнению с предшествующим годом в 1998 г. значительно увеличились нормативно-расчетные расходы на ЖКХ и градостроительство за счет изменения (уменьшения) удельного веса остальных рассматриваемых отраслей. В процессе утверждения бюджета расходы были *увеличены*: на управление; ЖКХ и градостроительство; социальную политику; промышленность,

энергетику и строительную индустрию; средства массовой информации; *уменьшены*: на народное образование; здравоохранение и физическую культуру.

Исполнение бюджета вносит определенные коррективы в приоритетность финансирования. Таким образом, наиболее значимыми отраслями явились: управление, транспорт, ЖКХ, культура и социальная политика (в 1997 г. – управление, промышленность, народное образование). Отрицательные устойчивые тенденции недофинансирования за два года имеют только две отрасли: народное образование, здравоохранение и физическая культура.

Усредненные показатели за 1997 – 1998 гг. задаваемых приоритетов и фактического их осуществления выглядят следующим образом (табл.2.12):

Таблица 2.12

Выполнение плановых и нормативных показателей за 1997 – 1998 гг., %

Исполнено по отношению к нормативу		Исполнено по отношению к плановым значениям	
Отрасль	Процент	Отрасль	Процент
Социальная политика	387,5	Социальная политика	165,2
Управление	189,5	Культура и искусство	102,3
СМИ	177,1	Управление	101,8
ЖКХ и градостроительство	155,0	Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	99,5
Промышленность, энергетика и строительная индустрия	140,5	ЖКХ и градостроительство	93,0
Культура и искусство	119,5	Народное образование	93,0
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	110,5	Здравоохранение и физическая культура	83,5
Народное образование	108,3	СМИ	82,8
Здравоохранение и физическая культура	91,6	Промышленность, энергетика и строительная индустрия	81,4

По данным табл.2.12 можно сделать, во-первых, выводы о степени адекватности нормативов потребностям и, во-вторых, еще раз подтвердить необходимость введения целевого назначения финансирования социальных норм, что, в свою очередь, диктуется реализацией приоритетных направлений социальной политики в условиях ограниченности средств.

IV. Выявление тенденций в освоении финансовых нормативов муниципальными образованиями, а также уточнение диапазона отклонений между максимальными и минимальными значениями с целью использования в дальнейшей работе над социальными нормами и финансовыми нормативами с позиций функционального подхода при определении ежегодных от-

клонений (определение территориальных коэффициентов по группам МО).

Отдельные услуги по различным территориям внутри субъекта РФ могут иметь разную ценность, значение и степень развития. Это зависит от конкретных особенностей социально-экономического развития территорий. В табл.2.13 представлены выборочно данные по нескольким муниципальным образованиям с пороговыми значениями, но даже в этом, усеченном, информационном массиве отслеживаются характерные тенденции развития, присущие отдельным МО. В целях определения территориальных коэффициентов должны быть выявлены объективные и субъективные причины отклонений от "среднего стандарта", в качестве которого можно рассматривать существующие социальные и финансовые нормы и нормативы. Разнотипность муниципальных образований, различия в природно-климатических, экономических и социальных условиях развития обуславливают необходимость законодательного или нормативно выраженного признания социально-экономической асимметрии. На последующих этапах, с учетом того что нормы и нормативы не могут являться неизменными и раз навсегда установленными (потребности количественно и качественно меняются во времени), должны быть разработаны эффективные меры и механизмы по снижению асимметрии.

При анализе *потенциала финансовых нормативов* в отраслевой дифференциации по МО, прежде всего, учитывались реальные возможности – не только реализованные, но и нереализованные по каким-либо причинам при достигнутом уровне развития отрасли.

Эти возможности могут быть использованы при наличии ресурсов. Следовательно, потенциал характеризуется определенным объемом ресурсов – как вовлеченных, так и не вовлеченных в производство услуги, но подготовленных (нормативно определенных) к использованию. В процессе использования имеет место определенная динамика количественных параметров социальных показателей (прибыло, выбыло и пр.). Отличительная особенность потенциала финансовых нормативов состоит в том, что он определяется не только реальными возможностями (бюджетные ограничители) и объемом имеющихся ресурсов (как используемых, так и неиспользуемых), но и фактически сложившейся способностью услуги к использованию ресурсов и созданию соответствующего объема.

Использование финансовых нормативов в отраслевой дифференциации представлено в табл.2.14¹.

Таблица 2.13

Сравнительная характеристика исполнения бюджетов муниципальных образований Свердловской области за 1997 – 1998 гг.

Отрасль	Количество МО, сумма расходов которых меньше плановых показателей		Количество МО, сумма расходов которых соответствует плановым показателям		Количество МО, сумма расходов которых превышает плановые показатели более чем на 100%	
	1998 г.	1997 г.	1998 г.	1997 г.	1998 г.	1997 г.
Государственное управление	31 Минимальное значение: 55% – Богдановичское 68% – г. Асбест 68% – Новоалейский р-н	32 Минимальное значение: 51% – п. В. Нейвинский 63% – г. Н. Тагил 68% – г. Красноуральск	–	2	37 Максимальное значение: 276% – г. Арамиль	33 Максимальное значение: 262% – Слободино-Турунский р-н
Промышленность, энергетика, строительная индустрия	27 Минимальное значение: 1% – г. Каменск-Уральский 2% – Ирбитский р-н	43 Минимальное значение: 2% – г. Серов, Сухоложское 10% – р. п. В. Дуброво 19% – г. Каменск-Уральский	–	6	21 Максимальное значение: 333% – г. Серов 216% – Тавдинский р-н 461% – г. Первоуральск	15 Максимальное значение: 801% – г. Дегтярск 407% – Байкаловский р-н 297% – Новоалейский р-н
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	54 Минимальное значение: 1% – г. Н. Салда 5% – Ирбитский р-н 8% – р. п. В. Дуброво 9% – г. Североуральск	46 Минимальное значение: 4% – Бисертское 11% – п. Малышева 12% – г. Североуральск 16% – г. Кировград	2 Верхнеисадлинский р-н; г. Средне-уральск	8	8 Максимальное значение: 581% – Таринский р-н 452% – Таборинский р-н 287% – г. Идель	10 Максимальное значение: 147% – Новоалейский р-н 143% – г. В. Тагил 136% – г. Красноуральск
Жилищно-коммунальное хозяйство, градостроительство	35 Минимальное значение: 5% – п. Верх-Нейвинский 38% – г. Североуральск 40% – Байкаловский р-н 42% – г. Волчанск 43% – п. Малышева	36 Минимальное значение: 11% – п. Верх-Нейвинский 26% – п. Малышева 55% – г. Волчанск 61% – г. Н. Тагил	1 г. Н. Тура	1 г. Североуральск	35 Максимальное значение: 303% – Слободино-Турунский р-н 297% – Верхотурский уезд 215% – Шалинский р-н 211% – Пышминский р-н	29 Максимальное значение: 323% – Верхотурский уезд 285% – Слободино-Турунский р-н 230% – г. Ирбит 209% – р. п. В. Дуброво
Народное образование	60 Минимальное значение: 40% – Богдановичское 50% – п. Пелым	42 Минимальное значение: 62% – Таринский р-н 66% – г. Карпинск	–	4	8 Максимальное значение: 122% – Алапаевский р-н	21 Максимальное значение: 204% – г. Волчанск

Окончание табл. 2.13

Отрасль	Количество МО, сумма расходов которых меньше плановых показателей		Количество МО, сумма расходов которых соответствует плановым показателям		Количество МО, сумма расходов которых превышает плановые показатели более чем на 100%	
	1998 г.	1997 г.	1998 г.	1997 г.	1998 г.	1997 г.
Культура и искусство	50 Минимальное значение: 28% — п.Целим 42% — п.Рефтинский 43% — г.Полевской	45 Минимальное значение: 17% — Бисертское 39% — г.Полевской	1 г.Детярск	—	17	22 Максимальное значение: 216% — Красноуфимский р-н 201% — Пышминский р-н
Средства массовой информации	39 Минимальное значение: 13% — г.Камышлов 21% — Камышловский р-н	44 Минимальное значение: 53% — г.Волчанск 13% — п.Малышева 17% — Артинский р-н 23% — Камышловский р-н	1 г.Среднеуральск	2	21 Максимальное значение: 600% — Алапаевский р-н 226% — Бисертское 255% — Красноуфимский р-н 220% — г.Каменск-Уральский	12 Максимальное значение: 1950% — г.Каменск-Уральский 708% — Слободской р-н Турицкий р-н
Здравоохранение и физическая культура	62 Минимальное значение: 31% — Богдановское 35% — г.Красноуральск	50 Минимальное значение: 43% — Пригородный р-н 52% — г.Серов	—	3	6 Максимальное значение: 141% — Алапаевский р-н 123% — г.Н.Салда 111% — Таборинский р-н	14 Максимальное значение: 153% — Шалинский р-н 122% — Ачитский р-н
Социальная политика	20 Минимальное значение: 8% — п.Верх-Исетинский 49% — Белоярский р-н	27 Минимальное значение: 11% — п.Верх-Исетинский 38% — г.Идель	—	—	46 Максимальное значение: 696% — г.В.Тагил 461% — г.Екатеринбург	39 Максимальное значение: 490% — г.В.Тура 342% — Шалинский р-н

Примечание. Жирным шрифтом выделены МО с определенными тенденциями исполнения бюджетов.

Таблица 2.14

Отраслевая характеристика использования финансовых нормативов Свердловской области
для муниципальных образований за 1997 – 1998 гг., %

Отрасль	Ежегодное		Без тенденций	Общая величина		Статисти- ческий "выброс"
	превышение более 100%	использование до 80% финансового норматива		превышения	занижения	
Промышленность, энергетика, строительство	10	68	12	78	10	12
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	12	35	19	69	12	19
ЖКХ и градостроительство	60	—	28	12	79	9
Образование	15	1	53	22	78	—
Культура и искусство	43	7	15	53	42	5
СМИ	46	18	26	46	28	26
Здравоохранение и физическая культура	8	—	40	52	48	—
Социальная политика	80	4	12	5	95	—

Анализ данных, приведенных в табл.2.14, выявляет наибольший диапазон отклонений "превышения" и "занижения" по отраслям, имеющим наименьшую дифференциацию показателей. Как правило, если финансовый норматив установлен в расчете на душу населения, отклонения в разрывах от "среднего стандарта" высоки, также высока и доля статистического "выброса". Дифференциация показателей внутри отрасли (образование – 30 показателей, социальная политика – 14 показателей, ЖКХ – 10 показателей) способствует наименьшим отклонениям от "среднего стандарта" и отсутствию (или незначительному существованию) статистических "выбросов".

Территориальные коэффициенты не получили широкого применения в практике использования финансовых нормативов Свердловской области. К настоящему времени территориальные коэффициенты учитываются в показателях: по коммунальному хозяйству (бани); культуре и искусству (корректировка финансового норматива на 1 жителя); средствам массовой информации (корректировка финансового норматива на поддержку периодических печатных изданий); здравоохранению (корректировка финансового норматива в расчете на 1 жителя для МО, имеющих лечебно-профилактические учреждения с функциями межрайонных специализированных центров).

Территориальные коэффициенты варьируются от 0,06 до 14,9. Таким образом, с их помощью сделана попытка комплексного учета реальных потребностей и реальных возможностей (уровень, или состояние, развития отрасли).

Таким образом, результаты проведенного анализа, во-первых, показали, что целый ряд нормативов, используемых сегодня в практике планирования, нуждается в совершенствовании, во-вторых, позволили в определенной мере обосновать целесообразность корректировки нормативов (в предельных значениях шкалы) и тем самым обеспечить необходимую адекватность последних потребностям, в-третьих, доказали необходимость установления принципа целевого назначения норм и нормативов, который позволит рассматривать нормы и нормативы не только как условия и вид доходов учреждений, оказывающих услуги, но и как априорные приоритеты развития отраслей до достижения социально-необходимого уровня.

Анализ показателей финансовых нормативов выявил пропорциональную зависимость диапазона отклонений "очередного стандарта" от количества нормируемых сфер отрасли: чем меньше дифференциация финансового норматива, тем выше диапазон отклонений и наоборот.

Значимость каждой отрасли в МО тем больше, чем ниже уровень удовлетворенности потребности населения в ее развитии. При этом развитие одной отрасли обуславливает рост притязаний населения к развитию других отраслей, но полная взаимокompенсация в уровне развития отраслей (услуг) не наблюдается.

Территориальные коэффициенты должны учитывать не только природно-географические особенности, но и уровень социально-экономического развития. Срок действия устанавливаемых территориальных коэффициентов должен определяться периодом сглаживания асимметрии между МО.

К настоящему времени имеется достаточная статистическая информация, необходимая для разработки концепции территориальных коэффициентов, что позволит преодолеть значительную усредненность существующих норм и нормативов.

Особое значение приобретает уровень количественной определенности масштабов и темпов развития отраслей социальной сферы. Сохранение сложившихся масштабов в перспективе будет противоречить целевым установкам общества, поскольку радикальные мероприятия по развитию всех отраслей не имеют под собою достаточно реальных оснований ввиду ограниченных финансовых возможностей области. В такой ситуации объективно возникает настоятельная необходимость научной проработки стратегии развития, которая в условиях бюджетных ограничений позволила бы определить стоимостную структуру минимального ресурса (капитальные вложения или объем строительно-монтажных работ) по отраслям. В этом случае социальный и экономический эффект будет достигаться рациональным использованием имеющихся ресурсов путем их перераспределения между возможными направлениями развития.

Примечания

¹ О методических рекомендациях по составлению финансовых балансов субъектов РФ: Приказ Мин-ва экономики РФ от 21.04.1999 г. № 199 [www.aha.ru/-elex].

² Федеральный закон от 09.01.1997 г. № 6-ФЗ // Рос. газ. 1997 16 янв.

³ В условиях плановой экономики (1989 г.) на долю областного бюджета Свердловской области приходилась 20% доходной и расходной части консолидированного бюджета.

⁴ До 1991г. в консолидированном бюджете Свердловской области на народное образование направлялось около 35%, на здравоохранение – 40%, на социальное обеспечение – 3%.

⁵ В данном случае рассматривается не совокупный и структурный спрос, фактически предъявленный населением на социальные услуги, а управление (возможность перераспределения, варьирования) руководством МО общей величиной бюджета, обусловленное ответственностью за ее превышение и собственными интересами в развитии (финансировании) той или иной услуги.

⁶ Целевое назначение стандартов (целевая функция) может находиться в противоречии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 22.08.1995 г. № 154-ФЗ (в ред. от 22.04.1996 г. № 38-ФЗ; 26.11.1996 г. № 141-ФЗ, от 17.03.1997 г. № 55-ФЗ); см. ст. 36, п. 2 "Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов" (Рос. газ. 1997. 20 марта).

⁷ Подробная расшифровка – в отраслевой составляющей в прил. 4 – 11.

ГЛАВА 3. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МИНИМАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

3.1. Методологические подходы к разработке модели государственных минимальных социальных стандартов

Исследование системы минимальных социальных стандартов, применяемых в Республике Татарстан, Свердловской, Московской и Ленинградской областях, законопроектов о социальных стандартах, обсуждаемых на правительственном уровне РФ, показало недостаточную проработанность и отсутствие единства в понимании соответствующих категорий. Отсюда возникает необходимость в первую очередь остановиться на понятийном аппарате системы.

В предлагаемой авторской модели системы государственных минимальных социальных стандартов используется следующая терминология:

1. *Система государственных минимальных социальных стандартов (СГМСС)* – комплекс государственных гарантий и государственных услуг населению, устанавливаемых законодательством РФ и предоставляемых бесплатно или на льготных основах за счет бюджетной системы РФ¹.

2. *Социальный показатель* – показатель сети учреждений социальной сферы, дифференцированный по категориям пользователей или характеризующий конечный результат в расчете на 1 человека, 1 000 жителей, 10 000 жителей.

3. *Социальная норма* – научно разработанная и регламентированная минимальная или предельная величина социального показателя в абсолютном, относительном и натуральном выражении.

4. *Социальный норматив* – расчетный социальный показатель, характеризующий совокупность средств, необходимых для удовлетворения норм в абсолютном, относительном и натуральном выражении.

5. *Финансовая норма* – стоимостное выражение абсолютной, относительной и натуральной социальной нормы.

6. *Финансовый норматив* – стоимостное выражение абсолютного, относительного и натурального социального норматива.

7. *Минимальная бюджетная обеспеченность* – расчетный показатель минимальной потребности в бюджетных средств-

вах на предоставление законодательно установленных государственных гарантий и государственных услуг в расчете на 1 жителя.

8. *Индекс бюджетных расходов* – коэффициент затрат, характеризующий количественные и качественные аспекты социально-экономической асимметрии в предоставлении государственных гарантий и государственных услуг на территории РФ.

9. *Уровень социальной обеспеченности* – оценочный показатель возможности удовлетворения потребностей населения в государственных услугах.

10. *Бюджетополучатель* – бюджетное учреждение или иная организация любой формы собственности, имеющая права на получение бюджетных средств в соответствии с заключенным государственным или муниципальным контрактом и государственным или муниципальным заказом на предоставление государственных услуг по бюджетной росписи на соответствующий год.

Предлагаемая система понятийного аппарата СГМСС несколько отличается от имеющихся разработок и поэтому требует детального обоснования.

В качестве исходного положения, обосновывающего предлагаемый понятийный аппарат, мы рассматривали следующее:

1. *Система государственных минимальных социальных стандартов (СГМСС)* – комплекс государственных гарантий и государственных услуг населению, устанавливаемых законодательством РФ и предоставляемых бесплатно или на льготных основах за счет бюджетной системы РФ.

Нами не разделяется точка зрения разработчиков Бюджетного Кодекса, в котором государственные минимальные социальные стандарты рассматриваются как "государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ", по таким, весьма весомым, на наш взгляд, причинам:

• к категории услуг нельзя отнести заработную плату, пенсии, пособия, стипендии и пр., поскольку услуга – это "форма экономических отношений по поводу конкретной трудовой деятельности, в процессе которой создается специфическая стоимость". *Денежные выплаты населению* (пенсионное, социальное обеспечение, стипендии, компенсационные выплаты и пр.) *следует*

ет рассматривать как государственные гарантии. В настоящее время для оценки минимально допустимого уровня потребления важнейших материальных благ и услуг используется два базовых вида гарантий – минимум заработной платы и минимум пенсий, на основе которых формируются другие виды доходов – пособия, стипендии, компенсационные выплаты, прожиточный минимум и пр.;

- СГМСС должна охватывать не только бесплатные услуги, но и частично платные (льготные), к числу которых можно отнести жилищно-коммунальные услуги, услуги здравоохранения и пр.;

- в предлагаемом нами определении сознательно не подразделены уровни бюджетной системы, которые в своем составе содержат государственные (территориальные) внебюджетные фонды, с целью рассмотрения процесса предоставления государственных гарантий и государственных услуг в практике межбюджетных взаимоотношений;

- в определении обозначен *федеральный уровень законодательного установления гарантий и услуг*, что, с одной стороны, подчеркивает обязательность их использования и применения на всей территории страны, с другой – не исключает возможность использования региональных и местных стандартов, но при условии достижения федеральных стандартов за счет бюджетной системы РФ.

2. *Социальный показатель* – показатель сети учреждений социальной сферы, дифференцированный по категориям пользователей или характеризующий конечный результат в расчете на 1 человека, 1 000 жителей, 10 000 жителей.

Представляется необходимым сведение комплекса государственных гарантий и государственных услуг к некоторому общему, емкому определению, которое без дополнительной условности и расшифровки можно было применять в СГМСС. В качестве данного определения применяется категория социального показателя.

К основным требованиям, предъявляемым к социальным показателям, характеризующим отраслевую, социальную и экономическую эффективность, следует относить следующие критерии: показатель должен иметь количественное измерение (*количественная мера*); он не должен быть слишком сложным и получение его не должно быть дорогим (*простота*); он должен быть доступным для вычисления (*доступность*); должен characterizo-

вать признак всесторонне (*полнота*); быть специфическим для деятельности, подвергающейся оценке (*специфичность*), и в достаточной степени чувствительным (*чувствительность*); должен воспроизводиться различными исследователями, в разное время и при различных обстоятельствах при оценке одного и того же вида деятельности должны получаться одинаковые результаты (*воспроизводимость*); он должен быть общепризнанным и не вызывать разногласий по поводу его применения (*приемлемость*). Все это в конечном счете позволит выявить действительность затрат в сопоставлении с получаемыми результатами.

3. **Социальная норма** – научно разработанная и регламентированная минимальная или предельная величина социального показателя в абсолютном, относительном и натуральном выражении.

4. **Социальный норматив** – расчетный социальный показатель, характеризующий совокупность средств, необходимых для удовлетворения норм. в абсолютном, относительном и натуральном выражении.

5. **Финансовая норма** – стоимостное выражение абсолютной, относительной и натуральной социальной нормы.

6. **Финансовый норматив** – стоимостное выражение абсолютного, относительного и натурального социального норматива.

В определении понятий "социальная норма" и "социальный норматив" до настоящего времени у специалистов различных отраслей нет единого мнения². Одни авторы определяют социальные нормы как удельный показатель сети учреждений бюджетной сферы по категориям пользователей или в расчете на 1 человека, 1 000 жителей, 10 000 жителей; другие – как требования, предъявляемые обществом к развитию определенной отрасли социальной сферы, выраженные в конкретных значениях социальных показателей; третьи – как меру социальных потребностей однородных территорий; четвертые – как показатели степени гарантированности прав и интересов граждан в политике доходов и учреждений социальной сферы и пр.

Не вдаваясь в подробный анализ вышеозначенных точек зрения, мы считаем необходимым разграничить понятия "социальная норма" и "социальный норматив". Основой разграничения должна стать предлагаемая классификация данных понятий, учитывающая практический опыт составления, расчета и применения социальных показателей Свердловской области (рис.3.1).

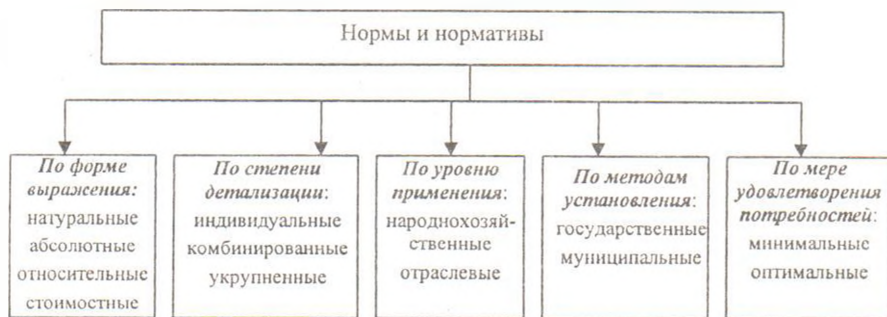


Рис.3.1. Классификация норм и нормативов

В качестве примера разграничения категорий социальной нормы и социального норматива можно привести социальные показатели системы здравоохранения.

Социальные нормы:

- нормы обеспеченности потребности населения в лечебно-профилактической помощи, которые предусматривают различные ее виды: амбулаторно-поликлиническую (число посещений, приходящихся на 1 жителя в год); стационарную (уровень госпитализации населения); скорую и неотложную медицинскую помощь (число вызовов в год на 1 000 жителей); лабораторные исследования (число исследований) и т.д.;

- нормы потребления медикаментов и перевязочных средств;

- нормы нагрузки врачей и пр.

Социальные нормативы:

- нормативы организации лечебно-профилактических и прочих учреждений;

- нормативы обеспечения населения койками по специализациям в больницах, санаториях на 1 000 жителей;

- нормативы среднего пребывания больного на койке по нозологическим формам и специальностям;

- штатные нормативы и т.д.

Нормы и нормативы должны быть ориентированы на международные стандарты, определяемые в конвенциях и рекомендациях ООН и ее специальных учреждениях (ВОЗ, МОТ и др.), а также учитывать достигнутый уровень удовлетворения конкретных социальных потребностей в других странах, лидирующих по данному показателю.

Общепринято рассматривать и применять нормы и нормативы двух видов:

- *минимальные* – минимальный уровень удовлетворения потребностей, определяемый исходя из экономических, социальных и других возможностей текущего периода и ближайшей перспективы;

- *оптимальные (рациональные)* – целевые установки, ориентированные на рациональное удовлетворение социальных и других потребностей людей.

Для целей текущего социального развития следует использовать промежуточные (расчетные) нормы и нормативы или устанавливать этапы (уровневый метод) их достижения, учитывая возможность их ресурсного обеспечения.

7. Минимальная бюджетная обеспеченность – расчетный показатель минимальной потребности в бюджетных средствах на предоставление законодательно установленных государственных гарантий и государственных услуг в расчете на 1 жителя.

Используемое определение минимальной бюджетной обеспеченности (ст.6 Бюджетного Кодекса РФ) как минимально допустимой стоимости государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет соответствующих бюджетов, по нашему мнению, требует уточнений по следующим причинам:

- Определение не содержит четких параметров *бюджетных потребностей* (доходная часть бюджетов), позволяющих в дальнейшем обратиться к основам межбюджетных отношений ст. 129 Бюджетного Кодекса РФ "Выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности".

- Выравнивание показателей минимальной бюджетной потребности происходит в рамках федеральных социальных гарантий и государственных услуг. Органы субъектов РФ и муниципалитеты могут устанавливать региональные и местные социальные стандарты при условии их обеспечения за счет собственных и других ресурсов.

8. Индекс бюджетных расходов – коэффициент затрат, характеризующий количественные и качественные аспекты социально-экономической асимметрии в предоставлении государственных гарантий и государственных услуг на территории РФ.

Асимметрию можно охарактеризовать как отклонение (отличие) свойств и параметров объекта (объектов) от некоего "стандарта", "нормы", "норматива". Норма и норматив в конкретном случае выступают в качестве единицы шкалы измерения региональной асимметрии. Назначение индекса бюджетных расходов – установление коэффициентов, характеризующих фактические затраты в регионе по сравнению с законодательно установленными усредненными, минимальными по России для реализации расходных полномочий по государственным гарантиям и государственным услугам. По нашему мнению, индекс бюджетных расходов в основном будет охватывать следующие три показателя: оплату труда (районное регулирование и стоимость жизни согласно природно-климатическим факторам), коммунальные услуги (природно-климатические и местные экономические особенности) и транспортные услуги – в части удорожания основных расходных статей бюджета – питание, оборудование и пр.

9. Уровень социальной обеспеченности – оценочный показатель возможности удовлетворения потребностей населения в государственных услугах.

При определении комплекса государственных услуг населению необходимо учитывать уровень социальной обеспеченности населения объектами социальной сферы, которые должны осуществлять предоставление данных услуг. Введение данного показателя необходимо с целью определения количественных параметров социально-экономической асимметрии в региональном разрезе (анализ и оценка состояния учреждений социальной сферы), а также целенаправленного расходования средств бюджета развития на цели достижения нормативного уровня обеспеченности учреждений социальной сферы.

10. Бюджетополучатель – бюджетное учреждение или иная организация любой формы собственности, имеющая права на получение бюджетных средств в соответствии с заключенным государственным или муниципальным контрактом и государственным или муниципальным заказом на предоставление государственных услуг по бюджетной росписи на соответствующий год.

Реализация предоставления государственных услуг осуществляется посредством финансирования бюджетополучателей, к которым следует относить не только бюджетные или иные государственные организации (ст.162 Бюджетного Кодекса РФ).

Предоставление государственных услуг может осуществляться организациями любой формы собственности, в связи с чем особую актуальность приобретает поиск механизмов предоставления государственных услуг, способствующих снижению финансово-экономических затрат.

Государственные минимальные социальные стандарты, во-первых, целесообразно рассматривать *с позиций системного подхода*, что предопределяет не только комплексное, но и взаимоувязанное планирование социальных услуг и системы гарантий. Целесообразность рассмотрения ГМСС как *системы, имеющей самостоятельный статус*, обуславливается возросшей значимостью решения экономических и социальных задач, а также возможностью применения к ней принципов и методов системного подхода.

Во-вторых, СГМСС следует отнести к классу моделей *социального равновесия*, когда оптимум в области допустимых решений обеспечивает социальную симметрию в развитии людей, проживающих в различных регионах страны.

В-третьих, СГМСС правомерно представлять как *динамическую систему*, стратегия приведения которой в оптимальное состояние определяется на каждом этапе с учетом возрастающих потребностей, ресурсного потенциала и демографической ситуации. Разработка СГМСС на уровне абстрактных теоретических рассуждений понятна и логична, но на практике реализация этой идеи наталкивается на целый ряд ограничений (в первую очередь финансовых возможностей), в условиях которых возможно лишь поэтапное развитие СГМСС. А это означает, что на каждом этапе развития необходимо определять уровень предоставления услуг и гарантий, достижение которого позволило бы в максимальной степени приблизиться к реализации идеи. Методология нормативного подхода не позволит реализовать данный принцип в полном объеме, поэтому, *наряду с нормативным, должен использоваться уровневый метод*.

В-четвертых, целостность всякой системы определяется *достаточностью составляющих ее элементов* в плане внутренней законченности системы. Иными словами, СГМСС должна рассматриваться как *совокупность государственных гарантий и государственных услуг, необходимых и достаточных в соответствии с целевой установкой введения СГМСС*. Согласно критериям основных уровней потребностей (первый – социально-желаемый, удовлетворительный, которому соответствует достаточно высокая удовлетворенность гарантиями и услугами социального характера; второй уровень удовлетворения потребно-

стей – социально-необходимый, пороговый), предлагаемая нами СГМСС тяготеет ко второму уровню.

В-пятых, *использование нормативного метода на основе экстраполяционного подхода при расчете СГМСС недопустимо*. Данный подход может заведомо может содержать неточности, так как нет четкой уверенности в том, что базовый уровень развития соответствовал минимальным потребностям населения и прямое перенесение этого уровня в перспективные разработки не предопределил ошибки в будущем. Суть проблемы состоит в необходимости нарушить инерцию "продолжения настоящего" и отказаться от финансирования "под условия", а не "под результаты".

В-шестых, *уровень соотношения платности и бесплатности* услуг и гарантий (с учетом реальности предоставления государством и получения населением) должно определять правительство, исходя из дилеммы: а) увеличение бюджетных социальных расходов, финансируемых через налоги и сборы, ведет к уменьшению доходов и, следовательно, снижает платежеспособный спрос населения; б) сокращение социальных бюджетных расходов через уменьшение налогов и сборов способствует увеличению доходов населения, для которого доступными становятся услуги большего объема с учетом реальных потребностей.

Таким образом, функциональное назначение СГМСС можно схематично представить следующим образом (рис.3.2).

Горизонтальная несбалансированность обусловлена объективно различным положением территориальных единиц, составляющих государство, вследствие исторических, географических, экономических, природных и прочих особенностей развития. Горизонтальная несбалансированность проявляется, с одной стороны, в разных потребностях в государственных гарантиях и государственных услугах, с другой – в различиях налоговой базы территорий.

Вертикальная несбалансированность заложена в любой модели бюджетной системы вследствие различия функций, выполняемых разными уровнями власти. Проблема вертикальной несбалансированности решается путем долевого участия разных уровней власти в общенациональных налогах и субсидированием расходов территорий из бюджетов вышестоящего уровня. В соответствии с новой системой межбюджетных отношений государственная поддержка социальной сферы регионов должна осуществляться через два фонда – Фонд финансовой поддержки регионов и Фонд регионального развития.

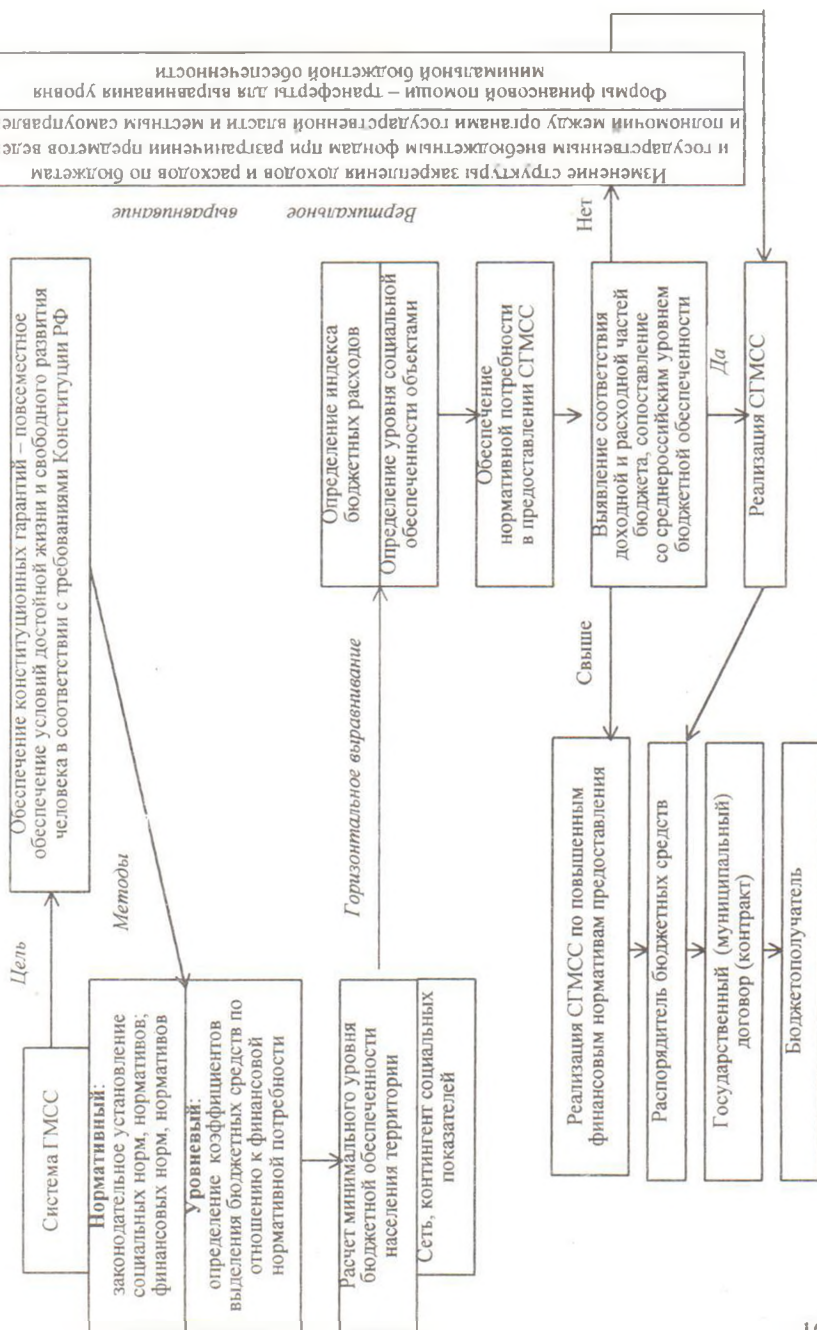


Рис.3.2. Использование системы ГМСС в межбюджетных отношениях

Сумма трансферта, выделяемого из ФФПР, должна складываться из двух частей: первая – на доходное выравнивание, вторая – на частичное возмещение средств субъекта Федерации для покрытия бюджетных расходов. Базовым условием для исключения части субъектов РФ из числа тех, которые получают право на трансферты, является наличие превышения в исходных данных расчетного объема доходов над расчетным объемом расходов.

Государственная поддержка из бюджета текущих расходов на выравнивание показателей социального развития должна предоставляться в виде трансфертов, включая субвенции, субсидии и пр., из бюджета развития – на основе инвестиционных программ и проектов.

Бюджетное финансирование текущих расходов СГМСС и бюджетные инвестиции на поддержание и развитие сети следует осуществлять на основе государственного или муниципального заказа по заключенным государственным или муниципальным договорам (контрактам); возможны и другие механизмы предоставления государственных гарантий и услуг.

Большинство экономистов в последнее время склонны говорить, что при любых, даже совершенных, формах и методах межбюджетных отношений они не могут решить проблему *достаточности финансовых ресурсов* на всех уровнях бюджетной системы без улучшения состояния экономики, хотя, в свою очередь, оказывают на нее соответствующее воздействие.

Согласно принятому Бюджетному Кодексу РФ, межбюджетные отношения – это отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (ст.129). Изложенные в гл.16 Кодекса принципы межбюджетных отношений не устраняют искусственно создаваемую дотационность бюджетов. Кроме того, в данной главе не приводятся различия между понятиями "распределение", "разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы". Принцип "равенства всех бюджетов" не может быть реализован, так как все бюджеты имеют свои особенности. Но самое важное, на что следует обратить внимание, – в главе, посвященной межбюджетным отношениям, не в полном объеме раскрыты формы и механизмы, позволяющие организовывать межбюджетные отношения на федеративных началах.

Методика распределения ФФПР заслуживает особого внимания, так как "технические" расчеты трансферта формируют баланс исполнительной и законодательной власти на федераль-

ном и межрегиональном уровнях. В связи с этим следует остановиться на базовом положении Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ на 1999 – 2001 гг. – выравнивании социально-экономического развития регионов.

Выравнивание как цель перераспределительного процесса – дорогостоящая и неэффективная программа, что доказала практика предшествующих лет России и зарубежный опыт. Цель выравнивания может быть достигнута при соответствующей перераспределении региональной финансово-бюджетной и экономической политики, т.е. при создании условий в сфере производства и первичного присвоения, а не перераспределения. В качестве главной цели финансовой поддержки можно рассматривать обеспечение гарантированных Конституцией РФ государственных минимальных социальных стандартов. *Но мировая практика свидетельствует, что в межбюджетных отношениях нормы могут оказаться полезными лишь в том случае, если они используются избирательно.* Особенно сложно на них ориентироваться на верхнем уровне бюджетной системы.

Основные проблемы межбюджетных отношений связаны не только с разработкой идеальной концепции их реформирования, но и с улучшением экономической ситуации в стране, выполнением плановых показателей по доходам всеми уровнями власти, оптимальным распределением расходных полномочий, решением проблемы исполнения федерального законодательства в бюджетной сфере. По мере стабилизации и экономического роста возможно принципиальное изменение политики в межбюджетных отношениях, но в ближайшее время будут решаться вопросы совершенствования, а не перестройки.

Существенные различия между регионами РФ обуславливают и территориальную дифференциацию уровней и структуры потребностей отдельных групп населения. Естественно, что для удовлетворения нормативных по уровню и структуре потребностей необходимы и неодинаковые по уровню и структуре ресурсы потребления. Поэтому *под использованием СГМСС в практике межбюджетных отношений должно пониматься не только установление равенства ее социальных показателей (с системой составляющих социальных и финансовых норм и нормативов), но и выравнивание степени удовлетворения различных по объему и структуре потребностей населения.*

Решение задачи, в конечном счете, предполагает достижение относительно равной степени удовлетворения потребностей людей независимо от места их проживания. В целях реализации мер по выравниванию показателей удовлетворения потреб-

ностей необходимо выявление и выравнивание детерминирующих факторов, определяющих эти различия, к числу которых следует относить необоснованные различия в уровне доходов и потребления региона, т.е. уровне материального благосостояния – материальной основе социальной сферы.

Показательным примером выравнивания потребления государственных услуг может стать японская формула распределения, которая, как полагают специалисты, не имеет аналогов по сложности. В упрощенном виде выравнивающий трансферт, получаемый территориальными властями (префектурами, местными органами) из центрального бюджета, представлен формулой

$$T = P - D,$$

где T – выравнивающий трансферт;

P – базисные финансовые потребности;

D – базисные финансовые доходы.

Базисные финансовые потребности и базисные финансовые доходы не имеют ничего общего с фактическим исполнением территориальных бюджетов за базовый год (большинство стран избегают использовать в формуле выравнивания показатель фактических бюджетных расходов, поскольку он не совпадает с объемом финансовых потребностей).

Первоначально в Японии рассчитываются бюджеты стандартных территорий. Бюджетная деятельность местных органов власти делится на шесть категорий: охрана общественного порядка, общественные работы, образование, социальное обеспечение, содействие рынку занятости, развитию промышленности и экономики. Для каждой категории устанавливается одна единица измерения и определяются удельные издержки. Перемножение этих показателей дает величину базисных финансовых потребностей стандартной территории. Далее она корректируется на коэффициенты модификации для определения базисных финансовых потребностей по конкретным видам деятельности фактических территориальных властей. *Используется восемь типов коэффициентов:*

- видовые коэффициенты;
- коэффициент экономии на масштабах;
- коэффициент плотности населения;
- специальные коэффициенты;
- зонально-климатические коэффициенты;
- коэффициенты расходов для территорий;
- буферные коэффициенты;
- коэффициенты бюджетной доходности территорий.

Концепция бюджетного выравнивания России предполагает субсидирование региональных бюджетов в части компенсации недостаточной налоговой базы, а также и дополнительных бюджетных затрат, необходимых для производства государственных услуг на уровне требуемого стандарта. Такое выравнивание в мировой практике называется полным, а используемый с этой целью трансферт – *общим трансфертом полного выравнивания* (но используется он с другой методологией расчета, нежели в России).

Финансовое выравнивание территорий осуществляется либо для создания всем участникам одинаковых стартовых условий (выравнивание налогового потенциала; в мировой практике – горизонтальное бюджетное выравнивание), либо для обеспечения равного распределения между ними конечных результатов (достижение стандартного уровня потребления государственных услуг на всей территории). В той или иной мере все страны пытаются решать обе задачи. При этом государства с развитой децентрализованной системой правления делают упор на решении первой проблемы, тогда как страны, придерживающиеся унитарных традиций, – второй.

В России выравнивание рассматривают как обеспечение потребления государственных услуг на уровне минимальных социальных стандартов территории, или выравнивание показателей социально-экономического развития. В нашей стране до сих пор не рассматривается вопрос о роли горизонтального бюджетного выравнивания. Ситуация, при которой субъекты Федерации не в состоянии обеспечить население минимальными социальными стандартами без установления более высокого уровня налогообложения, рассматривается в мировой практике как нарушение горизонтальной сбалансированности, требующее проведения мер финансового выравнивания.

Проблема выравнивания территориальных различий обусловила и направление теоретических разработок в научном обосновании показателей СГМСС.

3.2. Состав и структура системы социальных стандартов

Официально в России термин "*государственные услуги*" появился в 1998 г. с принятием Бюджетного Кодекса РФ.

Рассматривая эволюцию становления государственных услуг, следует остановиться на Законе "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов" (апрель 1993 г.). Закон вводил понятие минимальных

социальных и финансовых норм и нормативов, определяемых как "единые или групповые удельные показатели минимально необходимой обеспеченности важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и другими услугами соответственно в натуральном и денежном выражении". Целевым назначением минимальных социальных и финансовых норм и нормативов являлось формирование минимальных бюджетов, включающих текущие затраты и затраты бюджета развития. Данный Закон регламентировал отраслевой состав норм и нормативов по 15 позициям:

- 1) внешнеэкономическая деятельность;
- 2) мероприятия по охране окружающей среды;
- 3) восстановление памятников природы и культуры, находящихся в ведении соответствующих органов власти;
- 4) благоустройство территории;
- 5) содержание и капитальный ремонт (восстановительный) жилищно-коммунального хозяйства;
- 6) сеть дорог соответствующего назначения (сверх выделяемых ассигнований из дорожных фондов);
- 7) образовательные учреждения;
- 8) учреждения здравоохранения;
- 9) социальное обеспечение;
- 10) наука;
- 11) культура;
- 12) физическая культура и спорт;
- 13) средства массовой информации;
- 14) содержание органов государственной власти и управления;
- 15) содержание органов местного самоуправления.

В качестве базы расчета минимального бюджета устанавливались фактические расходы по отраслям за отчетный год в расчете на натуральные единицы с корректировкой на инфляцию.

Закон "Об основах бюджетных прав..." регламентировал утверждение и доведение до исполнительных органов власти нижестоящего уровня минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, которые определяли минимальную границу бюджета. Таким образом, данные затраты формировались с учетом потребностей обеспечения гарантированного социального минимума. Развитие остальных отраслей народного хозяйства определялось фактически предъявленным спросом населения, прямо пропорционально зависящим от уровня дохода населения. Впервые в законодательном порядке говорилось о расчете показателя "средней финансовой обеспеченности", отличающегося от

показателя "бюджетной обеспеченности" тем, что помимо бюджетных средств он должен был включать средства предприятий, объединений, прочих структур, направляемые на содержание объектов народного хозяйства, а также на финансирование социально-экономического развития. Реализации данный Закон не получил, а впоследствии, в 1994 г., в Законе "О федеральном бюджете на 1994 г." было закреплено формирование минимальных бюджетов на основе среднедушевого дохода, сопоставляемого со среднероссийским. Не вдаваясь в детальный анализ проблем, связанных с существованием трансфертной системы, можно сразу перейти к Указу Президента РФ от 23.05.1996 г. "Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов", который, по сути, вновь ставил задачу разработки системы финансовых нормативов, заявленных и не нашедших реального расчета и применения в Законе "Об основах бюджетных прав...".

С формированием системы социальных стандартов особое значение приобретают такие факторы, как цели, намерения, предпочтения потребителей услуг, ограничения, налагаемые на возможности предложения и ценообразования (правовые, экономические, социально-психологические, экологические и др.), многовариантность набора, возможность взаимозаменяемости услуг, поиска компенсирующих условий, выбор наиболее рационального (целесообразного) варианта, меры государственного и муниципального регулирования рынка услуг и пр. Основной дискутируемой проблемой является установление состава СГМСС.

В табл.3.1 – в связи с проблемой отбора составляющих системы социальных стандартов – по перечню социальных сфер обозначено пять различных позиций.

В законопроекте "О социальных стандартах", предложенном Министерством экономики РФ, под социальными стандартами понимается установленный законом Российской Федерации минимально необходимый уровень обеспечения социальных гарантий, выражаемый в социальных нормах. Таким образом, подобная формулировка закрепляет за федеральными органами власти определение только социальных норм, а система социальных стандартов рассматривается как комплекс государственных гарантий (гарантии и услуги в данном определении рассматриваются как синонимы).

Сравнительная характеристика различных концепций системы социальных стандартов

Раздел (сфера) СГМС	Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999 – 2001 гг.	Проект Закона "О социальных стандартах в РФ" ^{№1}	Проект Закона "О социальных стандартах в РФ" ^{№2}	Система социальных стандартов Республики Татарстан	Система социальных норм и финансовых нормативов Свердловской области
Государственное управление	+	-	-	-	+
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	+	-	-	+	+
Охрана окружающей среды и природных ресурсов	+	+	-	-	+
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	+	-	-	-	+
Жилищно-коммунальное хозяйство	+	+	+	+	+
Народное образование	+	+	+	+	+
Культура и искусство	+	+	+	+	+
Средства массовой информации	+	-	+	+	+
Здравоохранение	+	+	+	+	+
Физическая культура	+	-	-	+	+
Социальная политика	+	+	+	+	+
Продовольственное обеспечение	-	+	-	-	-
Молодежная политика	-	-	-	+	+
Спорт, туризм	-	-	-	+	-
Городской пассажирский автотранспорт	-	-	-	+	+

Раздел (сфера) СГМС	Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999 – 2000 гг	Проект Закона "О социальных стандартах в РФ"	Проект Закона "О социальных стандартах в РФ"	Система социальных стандартов Республики Татарстан	Система социальных норм и финансовых нормативов Свердловской области
Городской пассажирский электротранспорт	-	-	-	+	+
Ветеринарное дело	-	-	-	+	-
Сельское хозяйство (государственные семенные инспекции)	-	-	-	+	-
Санэпиднадзор	-	-	-	+	+
Архивное дело	-	-	-	+	-
Доходы населения	-	+	+	-	-
Юридическая помощь населению	-	-	+	-	-
Промышленность, энергетика, строительство	-	-	-	-	+
Гидрометеорология	-	-	-	-	+
Предупреждение и ликвидация последствий ЧС	-	-	-	-	+

Примечания:

¹ Проект депутата Государственной Думы В.Зволинского.

² Проект Министерства экономики Российской Федерации.

К основным типам ГМСС законопроект предлагает отнести: минимальные доходы в виде минимальной оплаты труда; 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.

Законопроект "О социальных стандартах Российской Федерации", представленный В.П. Зволинским, подразумевает, что социальные стандарты – это установленные законодательством Российской Федерации социальные нормы и нормативы, определяющие минимальный уровень гарантий социальной защиты, обеспечивающих удовлетворение важнейших потребностей для развития человека.

Отличительной особенностью данного законопроекта является положение, закрепляющее ежеквартальный пересмотр социальных стандартов с учетом *сезонности и зональности* на территории РФ. Все финансовые показатели состава социальных стандартов предлагается установить на душу населения в процентном выражении от *минимального размера оплаты труда граждан трудоспособного возраста данного субъекта РФ*. Например, по здравоохранению: для детей в возрасте от одного года – 1,5 размера минимальной оплаты труда (МОТ); до 5 лет – 0,5 размера МОТ; до 15 лет – 1,0 МОТ и т.д.

Рассматриваемые в табл.3.1 документы выделяют 25 основных направлений разработки стандартов, общими (речь идет о совпадении позиций субъектов РФ – Республики Татарстан, Свердловской области, разработчиков законопроектов и Концепции реформирования межбюджетных отношений) из которых являются:

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- народное образование;
- культура и искусство;
- здравоохранение;
- социальная политика.

Большинством (3 из 5) отмечены направления:

- охрана окружающей среды и природных ресурсов;
- средства массовой информации;
- физическая культура;

- правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности.

Подобный разброс (совпадение позиций по 5 из предлагаемых 25 направлений) объясняется:

Во-первых, формулировкой ст.7 Конституции РФ, согласно которой "РФ есть социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В РФ охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и *иных* гарантий социальной защиты". Данная формулировка инициирует различные мнения по составу параметров "достойной жизни", а также дает возможность рассмотрения широкого спектра гарантий согласно вышеозначенным "*иным гарантиям социальной защиты*".

Во-вторых, тем что анализируемые позиции представлены: нормативными документами двух субъектов РФ (Республики и области), двумя законопроектами (акцентирующими установление федеральных государственных гарантий и государственных услуг) и Концепцией реформирования межбюджетных отношений в РФ, учитывающей согласование интересов муниципалитетов, субъектов РФ и федерального Центра.

В-третьих (это касается некоторых сфер), выделением из основных разделов бюджетной классификации подразделов и включением в список как разделов, так и подразделов:

Раздел 01 – "Управление" содержит подразделы:

0106 – "Прочие расходы на общегосударственное управление";

0106070 – "Финансирование архивных учреждений".

Раздел 05 – "Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности" содержит подразделы:

0508 – "Федеральная судебная система";

0508051 – "Содержание федеральной судебной системы";

0508051066 – "Содержание других органов судебной системы" (включает расходы по оплате юридической помощи населению).

Раздел 1000 – "Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика содержит подразделы":

1001 – "Автомобильный транспорт";

1005 – "Прочие виды транспорта".

Раздел 1700 – "Здравоохранение и физическая культура" содержит подразделы:

1701 – "Здравоохранение";

1702 – "Санитарно-эпидемиологический надзор";

1704 – "Физкультура и спорт".

Раздел 1800 – "Социальная политика" включает подразделы:

1801 – "Учреждения социального обеспечения";

1802 – "Социальная помощь";

1803 – "Молодежная политика".

Данный перечень может быть продолжен.

Подобного рода детализация оборачивается дублированием. Так, например, в Республике Татарстан, использующей единую бюджетную классификацию, выделяется финансирование социальной политики, в которую помимо многочисленных подразделов входит и "Молодежная политика", а затем опять, в качестве направления стандартизации, выделяется "Молодежная политика" и т.д.

В-четвертых, различия позиций по 25 направлениям связано и с множественностью факторов, определяющих социальные потребности населения и формы их удовлетворения, различия территориальных групп населения, трудности количественной оценки их влияния на потребности и учета в практической деятельности. Таким образом, при разработке СГМСС следует учитывать различный уровень потребностей населения в реализации нормы "достойная жизнь и свободное развитие человека".

К факторам различия потребностей населения следует отнести:

- *естественные* (общая культура потребностей и национальные особенности – традиции и обычаи, природно-климатические особенности, сезонные условия, характер расселения, разные типы поселений – функциональная роль, расселение населения, показатели близости, людности, плотности населения);

- *демографические и исторические* (половозрастная структура населения, рождаемость, смертность, величина семьи и

количество иждивенцев на 1 работающего, исторические особенности);

- *социальные* (характер и условия труда, связанные с отраслевой структурой производства, общественная, профессиональная структура населения, многообразие условий жизни территориальных групп населения – различные зоны страны, условия жизни в городе и в селе);

- *финансово-экономические* (объем финансовых ресурсов, формируемых на территории, уровень доходов населения, реальные доходы населения, уровень цен и тарифов на товары и услуги).

Анализ документов, предлагающих перечень показателей СГМСС, а также изучение Конституционных основ (в части государственных гарантий) позволили уточнить перечень сфер, которые должны быть обозначены в СГМСС (рис.3.3). Сюда следует включить:

- доходы населения (установление минимальной заработной платы, минимального размера пенсий и на их основе расчет других видов доходов – пособий, стипендий, компенсационных выплат и пр.);

- социальную политику (определение состава услуг);
- жилищно-коммунальное хозяйство (определение состава услуг);

- здравоохранение (определение состава услуг);
- охрану окружающей среды (определение состава услуг);

- народное образование (определение состава услуг);
- культуру и искусство (определение состава услуг);
- юридические услуги (определение состава услуг).

По вышеозначенным сферам должен быть установлен единый перечень социальных показателей, социальных норм и нормативов. Выделяемые сферы (см. рис.3.3) коррелируют с показателями уровня жизни Конвенции МОТ "Об основных целях и нормах социальной политики", а также с рекомендациями ООН, согласно которым уровень жизни измеряется системой показателей, характеризующих здоровье, уровень потребления, занятость, образование, жилище, социальное обеспечение.

Учет различия потребностей населения вследствие влияния естественных, демографических, исторических, социальных и финансово-экономических факторов может осуществляться установлением специального (дополнительного к основному) перечня социальных показателей для территории (с установлением социальных и финансовых норм и нормативов).

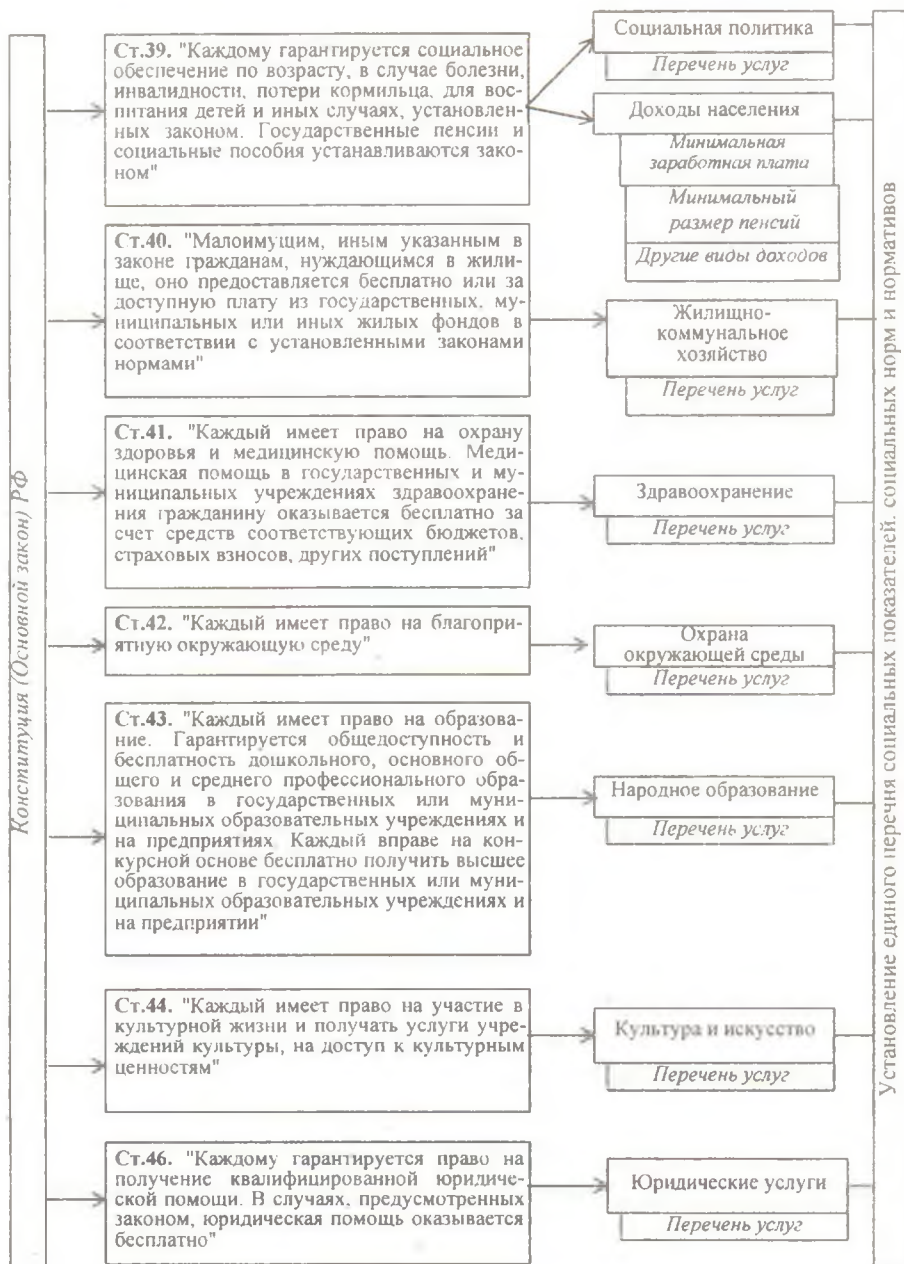


Рис.3.3. Соответствие перечня сфер СГМСС Конституции РФ

Необходимость выделения специального блока СГМСС обуславливается тем, что иерархия потребностей регионов вообще различна, но она будет отличаться по регионам и в зависимости от достигнутого уровня удовлетворения той или иной потребности. *Изучение иерархии потребностей в каждом конкретном регионе – одна из актуальных задач научных исследований.* Особенности характера воспроизводственных процессов, формирования материальных и социальных потребностей различных территориальных групп населения определяют специфику анализа, сопоставления, планирования и прогнозирования социального развития регионов. Применение программного метода вместо выделения специального блока СГМСС не даст должного результата, так как *программный метод предполагает решение конкретной задачи (задач) в установленные временные сроки*, а речь идет о существовании специфических потребностей, не ограниченных временными рамками.

Многие социальные нормы, установленные на 1 жителя и рассчитываемые по факту обеспеченности как отношение имеющегося у населения к количеству, просуммированному в числителе, могут искажать реальность. Так, например, в Екатеринбурге показатель обеспеченности населения общей площадью жилья уже в 1996 г. составлял 18,3 м² на жителя (что выше федеральной и региональной нормы), но говорить о том, что в городе решена жилищная проблема, нельзя.

Предлагаемый состав перечня услуг по семи сферам СГМСС представлен в табл.3.2.

Основу выделения перечня услуг составляет сущностный анализ категорий потребности и потребления, когда потребность понимается как потребление в потенции, а потребление – как процесс удовлетворения потребностей.

Основные черты потребностей характеризуются тем, что:

- потребность предполагает наличие цели, т.е. носит целесообразный характер, и направлена на какой-либо объект (всегда имеет свой предмет);
- потребность "в чем-то", носящая предметный характер, обязательно предполагает наличие "чего-то", т.е. сначала возникает не потребность, а именно предмет, удовлетворяющий эту потребность;
- всякая потребность приобретает конкретное содержание в зависимости от того, в каких условиях и какими способами она удовлетворяется;

Характеристика сфер и услуг СГМС

Сфера СГМС	Перечень услуг	Социальный показатель	Потребитель	Источник финансирования
I. Доходы населения	I.1. Установление минимального размера уровня дохода Гипот.	I.1.1. Минимальная заработная плата		
		Стипендии		
		Пособия по временной нетрудоспособности		
		Пособия по беременности и родам		
		Пособия на рождение ребенка		
		Пособия одиноким и многодетным матерям		
		Пособия на детей малообеспеченных семей		
		Пособия по уходу за ребенком до достижения 1,5 лет		
		Пособия инвалидам с детства и лицам, не имеющим права на пенсию		
		Пособие на потребление		
	Минимальный размер пенсии	И т.д.		
		Пенсии по старости		
		Пенсии по инвалидности		
		Пенсии по случаю потери кормильца		
		Пенсии за выслугу лет		
		Персональные пенсии		
		И т.д.		

Сфера СГМС	Перечень услуг	Социальный показатель	Потребитель	Источник финансирования
2. Социальное обслуживание	2.1. Услуги по обслуживанию на дому Типы:			
	Социальная помощь	Обслуживание 1 чел. в год, р.		
	Специализированная медицинская помощь	Обслуживание 1 чел. в год, р.		
	2.2. Услуги учреждений социального обслуживания Типы:			
	Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних детей	Стоимость содержания 1 места в год, р.		
	Социально-реабилитационный центр для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Стоимость содержания 1 места в год, р.		
	Социально-реабилитационный центр (коррекционный) для детей и подростков	Стоимость содержания 1 места в год, р.		
	Центр социальной помощи пенсионерам и инвалидам	Стоимость содержания 1 места в год, р.		
	Центр-стационар социальной помощи пенсионерам и инвалидам	Стоимость содержания 1 места в год, р.		
	Центр медико-социальной помощи	Стоимость содержания 1 места в год, р.		
	Центр социальной помощи семье и детям	Стоимость содержания 1 места в год, р.		
	Дом ночного пребывания	Стоимость содержания 1 места в год, р.		
	Дом ветеранов	Стоимость содержания 1 места в год, р.		
	Дом-интернат для престарелых и инвалидов	Стоимость содержания 1 места в год, р.		
	И т.д.			

Сфера СГМС	Перечень услуг	Социальный показатель	Потребитель	Источник финанси- рования
3. Народ- ное образова- ние	3.1. Услуги в системе дошкольного образова- ния <i>Типы учреждений:</i> Детское образовательное учреждение Детское образовательное учреждение с приори- тетным осуществлением одного или нескольких направлений развития Детский сад коррекционного (компенсирую- щего) типа Детский сад санаторного типа Детский сад пристра и оздоровления Детский сад комбинированного типа Центр развития ребенка – детский сад	Стоимость содержания 1 ребенка в год, р. Стоимость содержания 1 ребенка в год, р. Стоимость содержания 1 ребенка в год, р. Стоимость содержания 1 ребенка в год, р. Стоимость содержания 1 ребенка в год, р.		
	3.2. Услуги в системе среднего образования <i>Типы учреждений:</i> Начальная школа Основная образовательная школа Средняя образовательная школа Коррекционная (компенсирующая) общеобра- зовательная школа Вечерняя (сменная) школа Вечерняя (сменная) коррекционная школа Школа-интернат	Стоимость содержания 1 учащегося в год, р. Стоимость содержания 1 учащегося в год, р. Стоимость содержания 1 учащегося в год, р. Стоимость содержания 1 учащегося в год, р. Стоимость содержания 1 учащегося в год, р. Стоимость содержания 1 учащегося в год, р. Стоимость содержания 1 учащегося в год, р. Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		

Примечание. Детский сад коррекционного типа – для детей неслышащих, слабослышащих, позднооглохших, незрячих, слабовидящих, поздноос-
лепших, с тяжелыми нарушениями речи, с нарушениями опорно-двигательного аппарата, с тяжелой психической патологией, для умственно отсталых.

Сфера СГ МС	Перечень услуг	Социальный покладатель	Потребитель	Источник финансирования
	Коррекционная школа-интернат	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	Санаторно-лесная школа	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	Санаторная школа-интернат	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	Линей	Стоимость содержания 1 учащегося в год, р.		
	Линей-интернат	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	Гимназия	Стоимость содержания 1 учащегося в год, р.		
	Гимназия-интернат	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	3.3. Услуги для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей <i>Типы учреждений:</i>			
	Детский дом детей дошкольного возраста	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	Детский дом детей школьного возраста	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	Детский дом смешанного типа	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	Санаторий-детский дом	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	Специальный (коррекционный) детский дом	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	Специальная (коррекционная) школа-интернат	Стоимость содержания 1 воспитанника в год, р.		
	3.4. Услуги для детей с девиантным поведением			
	<i>Типы учреждений:</i>			
	Специальная образовательная школа	Стоимость содержания 1 учащегося в год, р.		
	Специальная коррекционная образовательная школа	Стоимость содержания 1 учащегося в год, р.		
	Специальное профессионально-техническое училище	Стоимость содержания 1 учащегося в год, р.		
	Специальное (коррекционное) профессионально-техническое училище	Стоимость содержания 1 учащегося в год, р.		

Сфера СМСС	Перечень услуг	Социальный показатель	Потребитель	Источник финансирования
	3.5. Услуги в системе среднего профессионального образования <i>Типы учреждений:</i>			
	Училище	Стоимость обучения 1 учащегося в год, р.		
	Техникум	Стоимость обучения 1 учащегося в год, р.		
	Колледж	Стоимость обучения 1 учащегося в год, р.		
	Учреждения начального профессионального образования	Стоимость обучения 1 учащегося в год, р.		
	Учреждения начального профессионального образования коррекционные	Стоимость обучения 1 учащегося в год, р.		
	3.6. Услуги в системе высшего образования <i>Типы учреждений:</i>			
	Университет	Стоимость обучения 1 студента в год, р.		
	Академия	Стоимость обучения 1 студента в год, р.		
	Институт	Стоимость обучения 1 студента в год, р.		
	Колледж	Стоимость обучения 1 студента в год, р.		
	3.7. Услуги учреждений дополнительного (внешкольного) образования <i>Типы учреждений:</i>			
	Музыкальная школа	Дотация на содержание 1 места в год, р.		
	Художественная школа	Дотация на содержание 1 места в год, р.		
	Хорошая школа	Дотация на содержание 1 места в год, р.		
	Театральная школа	Дотация на содержание 1 места в год, р.		
	Спортивная школа	Дотация на содержание 1 места в год, р.		
	Хореографическая школа	Дотация на содержание 1 места в год, р.		
	Центры детского творчества	Дотация на содержание 1 места в год, р.		
		Дотация на содержание 1 места в год, р.		

Продолжение табл. 3.2

Сфера статуса	Перечень услуг	Социальный показатель	Потребитель	Источник финансирования
4. Здраво- охранение	4.1. Лечебно-диагностические услуги			
	4.1.1. В условиях стационара			
	Типы:			
	Участковая больница	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Районная больница	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Центральная районная больница	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Городская больница	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Областная (краевая, республиканская) больница	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Госпиталь (для инвалидов войн)	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Психиатрическая больница	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Туберкулезная больница	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Инфекционная больница	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Специализированная больница	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	4.1.2. В амбулаторно-поликлинических учреждениях			
	Типы:			
	Поликлиника	Стоимость 1 посещения, р.		
	Амбулатория	Стоимость 1 посещения, р.		
	Стоматологическая поликлиника	Стоимость 1 посещения, р.		
	Фитиотерапевтическая поликлиника	Стоимость 1 посещения, р.		
	Врачебный здравпункт	Стоимость 1 посещения, р.		
	Фельдшерский здравпункт	Стоимость 1 посещения, р.		
	Фельдшерско-акушерский здравпункт	Стоимость 1 посещения, р.		

Сфера СМСС	Перечень услуг	Социальный показатель	Потребитель	Источник финансирования
	4.2. Восстановительно-реабилитационные услуги			
	4.2.1. В условиях диспансеров			
	<i>Тысяч:</i>			
	Противотуберкулезный	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Кожно-венерологический	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Онкологический	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Трахоматозный	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Психоневрологический	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Врачебно-физкультурный	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	4.2.2. В условиях санаторно-курортных учреждений			
	<i>Тысяч:</i>			
	Санаторий	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Санаторий-профилакторий	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Специализированный санаторий	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Санаторный лагерь	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	4.3. Транспортные услуги			
	<i>Тысяч:</i>			
	Станция скорой медицинской помощи	Стоимость 1 вызова, р.		
	4.4. Услуги учреждений охраны материнства и детства			
	<i>Тысяч:</i>			
	Родильный дом	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Дом ребенка	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		
	Дом матери и ребенка	Стоимость содержания 1 койки в год, р.		

Продолжение табл. 3.2

Сфера СГ МС	Перечень услуг	Социальный показатель	Потребитель	Источник финанси- рования
5. Жи- лищно- комму- нальное хозяйство	4.5. Санитарно-гигиенические услуги Типы:			
	Санитарно-эпидемиологическая станция			
	Изоляционно-пропускной пункт			
	4.6. Услуги учреждений судебно-медицинской экспертизы			
	4.7. Услуги молочной кухни	Стоимость порции на 1 ребенка, р.		
	4.8. Услуги аптечных учреждений	Льготное обеспечение лекарств		
	5.1. Услуги жилищных предприятий	Дотация на техническое обслуживание и теку- щий ремонт жилого фонда на 1 м ² общей пло- щади в год, р.		
	5.2. Услуги санитарно-технических предпри- ятий Типы:			
	Центральное отопление	Дотация на 1 м ² общей площади в год, р.		
	Отведение стоков	Дотация на 1 чел., р.		
6. Культу- ра и ис- кусство	Горячее водоснабжение	Дотация на 1 чел., р.		
	Холодное водоснабжение	Дотация на 1 чел., р.		
	Бани	Дотация на 1 чел., р.		
	5.3. Услуги по капитальному ремонту жилого фонда			
	6.1. Услуги учреждений культуры Типы:			
	Библиотеки			
	Музеи			
	И т.д.			

Сфера СТМС	Перечень услуг	Социальный показатель	Потребитель	Источник финансирования
7. Охрана окружающей среды	7.1. Услуги в области охраны окружающей среды <i>Типы:</i>			
	Услуги по созданию комфортных условий проживания			
	Информационные услуги загрязнения окру- жающей среды общего назначения			
	Услуги по переработке твердых бытовых отхо- дов И т.д.			
8. юриди- ческие услуги	8.1. Услуги юридических консультаций	Стоимость рабочего места в год, р.		

- потребность обладает способностью воспроизводиться;
- развитие потребностей происходит путем изменения круга предметов, удовлетворяющих потребности, и изменения способов их удовлетворения.

Понятие потребления услуг, т.е. использования служб отраслевых групп, само по себе является количественным понятием и имеет ценность в том случае, если рассматриваются типы учреждений в плане организационных форм; при этом важно найти социальные показатели (стандарты) получаемых результатов с разной степенью их доступности и различными экономическими возможностями.

По всем выделяемым сферам СГМСС устанавливаются социальные нормы и нормативы. Однако в тех случаях, когда структура населения по анализируемой территории отличается от структуры принятой в расчетах среднереспубликанских нормативов, следует при корректировках элиминировать влияние особенностей в возрастно-половой и профессиональной структуре, т.е. по возможности устранять частные причины, не изменяющие показатель, но влияющие на формирование величины норматива, чтобы их можно было сравнить между собой (стандартизировать).

3.3. Модель системы государственных минимальных социальных стандартов

В общем виде теоретико-формализованная модель СГМСС представлена на рис.3.4. В модели выделяются восемь блоков.

Все представленные блоки взаимосвязаны, взаимозависимы и изменение какого-либо из них влечет за собой определенные изменения некоторых других или всей совокупности. В концептуальном аспекте важно отметить, что механизм СГМСС (как, впрочем, и любой другой) нуждается в настройке, отладке, регулировании, совершенствовании и соответствующем обновлении.

Модель СГМСС должна быть сориентирована на обеспечение местного социально-экономического развития. Для этого необходимо, чтобы в модели были сконцентрированы ресурсы на достижение целей. При этом методически оправданной является опора на следующие важные позиции:

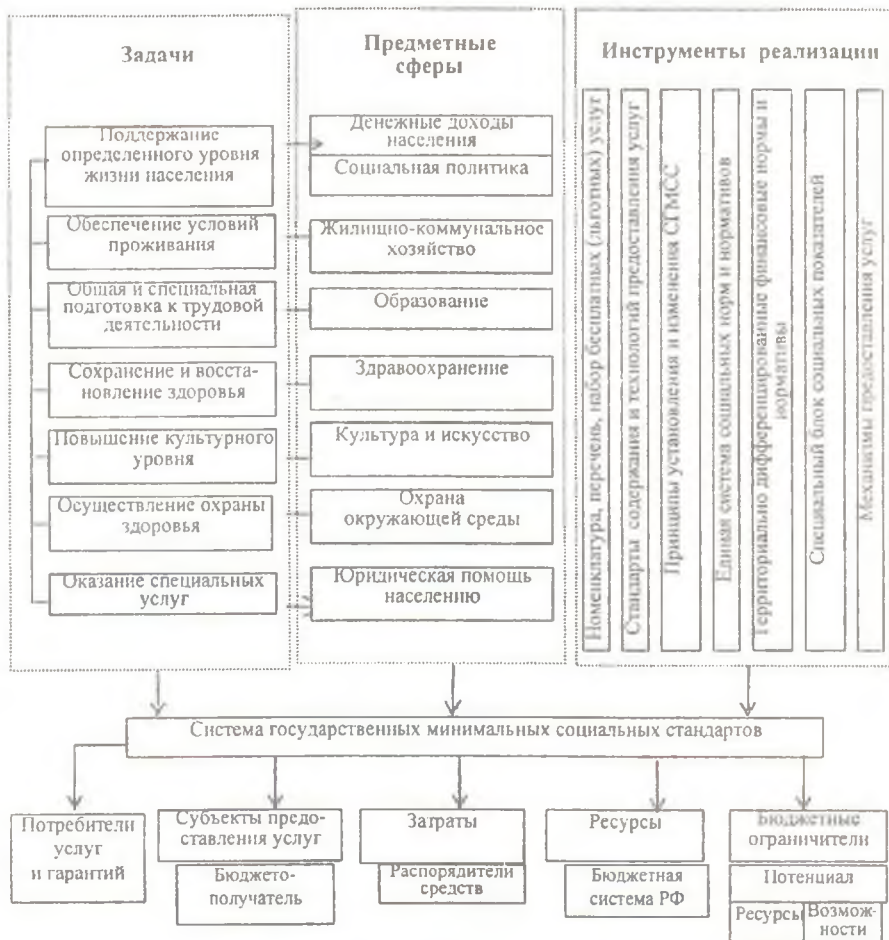


Рис.3.4. Теоретико-формализованная модель системы государственных минимальных социальных стандартов

Во-первых, территории отличаются друг от друга, в связи с чем модель СГМСС должна содержать помимо блока единой номенклатуры, перечня, набора бесплатных (льготных) услуг, блока единой системы социальных норм и нормативов территориально дифференцированные финансовые нормы и нормативы и специальный блок социальных показателей, отражающих специфику территории.

Во-вторых, модель всегда требует анализа внешней среды, понимания финансовых возможностей, а также основательного анализа имеющихся бюджетных ограничений.

В-третьих, в целях обеспечения действенности СГМСС, она должна быть обоснована, подкреплена ресурсами, направлена на решение накопившихся проблем, создающих препятствия в предоставлении населению государственных гарантий и услуг, и на создание благоприятных условий для территориального развития.

В-четвертых, модель СГМСС – это готовность к долгосрочному прогнозированию, способность к корректировке деятельности в соответствии с изменяющимися обстоятельствами, что требует последовательной, систематической, активной и непрерывной работы над разработанными стратегиями для реального воплощения в жизнь проектов.

Согласно научной точке зрения, следует отличать развитие СГМСС и ее совершенствование.

Совершенствование означает улучшение отдельных элементов или характеристик действующей системы, ведущее к повышению эффективности функционирования.

Развитие СГМСС обуславливается изменениями, происходящими в муниципальном образовании, субъекте РФ, на уровне РФ. Таким образом, развитие СГМСС – это не разовые преобразования отдельных ее элементов, а динамичный процесс решения проблем и задач, выдвигаемых практикой социально-экономического функционирования.

Модель СГМСС построена таким образом, что она допускает вариацию числа рассматриваемых отраслей, количества объектов в каждой отрасли, возможность изменения в исходном информационном массиве параметров модели.

Говоря о СГМСС, нельзя не упомянуть о таком изменении модели социальной политики, как ее *муниципализация*, суть которой заключается в том, что человек должен получать необходимую поддержку там, где он живет и работает, где легко оценить его реальные потребности. Подобного рода политика более экономна для бюджета и теснее связана с деятельностью потре-

бителя. При этом государство через межбюджетные трансферты гарантирует финансовую состоятельность каждого местного социального органа не ниже общефедерального уровня, для чего требуется всесторонний анализ выполняемых муниципалитетом функций и выяснение их значимости для населения в настоящее время. Здесь важно определиться по следующим позициям:

- функции, которые сохраняют общественную значимость для большей части населения. Ясно, что не изменяется общественная значимость медицинского, жилищно-коммунального обслуживания, народного образования и др.;

- функции, которые сохраняют соответствующую ценность для местного населения, но более важны для удовлетворения определенных индивидуальных потребностей;

- функции, которые имеют общественное значение, но их лучше могут выполнять частные фирмы;

- функции, которые должны выполняться в основном муниципальными структурами, но требуется их совершенствование, улучшение;

- функции, муниципального сектора, которые потеряли уже свою ценность.

Таковые сегодня отчетливо не проявляются, однако можно говорить об очевидно наметившейся тенденции перемещения некоторых видов и объемов услуг в рыночный сектор.

Обоснованный анализ традиционно выполняемых функций позволит по-новому взглянуть на имеющееся муниципальное хозяйство, его особенности, предпринять меры по его структурной перестройке и, соответственно, перегруппировке средств расходной части местных бюджетов.

Первый и второй блоки теоретико-формализованной модели – "Задачи и примерные сферы" – рассмотрены в §2 данной главы.

Третий блок – "Инструменты реализации" – представлен следующими подблоками:

1. *"Номенклатура, перечень, набор бесплатных, льготных услуг"*, которые должны устанавливаться федеральным законодательством и быть едиными на территории РФ. По существу, это расшифровка предметных сфер – перечень услуг и показателей, характеризующих конечный результат (см. §2 данной главы).

Для определения круга бесплатных и льготных услуг важно учитывать следующее:

- Полное раскрытие истинной стоимости услуги. Основная проблема заключается в получении стоимостной оценки объема нерыночных услуг. Проведенный анализ имеющейся инфор-

мации, напрямую или косвенно характеризующей бесплатное обслуживание населения, говорит о возможности использования для этих целей показателей, рассчитываемых в рамках Системы национальных счетов (нерыночные услуги, условно-рыночные услуги, рыночные услуги).

- Услугу, финансируемую частично (льготно) за счет платежей, взимаемых с пользователя, следует сравнивать с услугой, финансируемой за счет налогов, если обе они обеспечивают одним и тем же механизмом поставок.

- Важное значение имеют показатели доли (структуры) затрат на различные услуги в прожиточном минимуме и в рациональном потребительском бюджете, в связи с чем актуальным становится расчет эластичности спроса на услуги по доходу. На *услуги первой необходимости* (имеющие эластичность спроса по доходу меньше единицы) следует устанавливать *принцип бесплатности*; на услуги, для которых эластичность спроса по доходу выше единицы, следует устанавливать *принцип льготы* (частично платно). Таким образом, льготы будет получать та часть населения, которая действительно в этом нуждается; с ростом дохода (с определенного уровня) льгота будет отсутствовать.

2. *"Стандарты содержания и технологий предоставления услуг"* должны быть определены ГОСТами, СНИПами, отраслевыми нормами и правилами. В качестве базовых должны выступать федеральные законы: "О стандартизации", "О сертификации продукции и услуг", "Об обеспечении единства измерений", "О защите прав потребителей", а также принципы, правила и требования, заложенные в стандартах и суммированные в практическом опыте отечественной и международной стандартизации. Данный подблок должен содержать как организационно-технические задачи, так и положения нормативного характера. Должна быть создана отраслевая стандартизация для каждой из предметных сфер (блок 2), обеспечивающая организацию разработки, согласования, принятия и введения в действие нормативных документов, контроля за выполнением их требований. Совокупность объектов стандартизации, охваченных функционально и структурно однородной сферой деятельности, и будет представлять область стандартизации. Создание системы включает выбор объектов стандартизации, разработку ее структуры и комплекса нормативных документов.

Под объектами стандартизации понимаются продукция, работы (процессы) и услуги, которые в равной степени относятся к материалам, компонентам, оборудованию, их совмести-

мости, правилам, процедурам, функциям, методам их деятельности.

В качестве примера можно привести основные объекты стандартизации в здравоохранении: организационные технологии; медицинские услуги; технологии выполнения медицинских услуг; техническое обеспечение выполнения медицинских услуг; их качество; квалификации медицинского, фармацевтического, вспомогательного персонала; производство, условия реализации, качество лекарственных средств и медицинской техники; учетно-отчетную документацию; информационные технологии; экономические аспекты.

3. "Принципы установления и изменения СГМСС". Минимальные социальные стандарты следует устанавливать на определенный период (трех- или пятилетний), на очередной финансовый год, посредством блока бюджетных ограничителей должны определяться коэффициенты выделения бюджетных средств на финансирование СГМСС (уровневый метод). Некоторые социальные показатели СГМСС (минимальная заработная плата, минимальный размер пенсий и пр.) следует индексировать в соответствии с ростом уровня цен, инфляции по действующему законодательству.

При определении принципов установления и изменения СГМСС следует учитывать следующее:

- Нормы и нормативы, построенные на значительно усредненном исходном материале, имеют в большей степени теоретическое, чем практическое значение.

- Потребности (основа расчета норм и нормативов) изменяются не только количественно, но и качественно.

- В настоящее время *введение в действие СГМСС* зависит от экономических факторов; естественные факторы рассматриваются только в плане социальных и финансовых норм и нормативов установления пороговых значений ГМСС¹. Экономические факторы довольно мобильны; естественные, напротив, меняются сравнительно медленно. В силу этого в течение небольшого периода времени (3 – 5 лет) они обычно не оказывают заметного влияния на потребление и потребности. Принципы установления и изменения СГМСС должны формироваться в виде функций влияющих на них факторов и таким образом определять их *модель*. Если учитываются факторы, значения которых зафиксированы во времени, то речь должна идти о *статической* модели; если же значения факторов будут приниматься изменяющимися во времени, то – о *динамической*.

4. *"Единая система социальных норм и нормативов"* должна устанавливаться (утверждаться) федеральными органами для всех территорий РФ. Преимуществом нормативной шкалы должна являться значительно большая тщательность, с которой разрабатываются положенные в ее основу нормы.

5. *"Территориально дифференцированные финансовые нормы и нормативы"* должны определяться по группе субъектов РФ, однородных по социально-экономическому положению и природно-географическим условиям. В данном случае возможно устанавливать некоторый "средний стандарт", принимаемый за единицу, и при помощи специальных коэффициентов определять фактические расходы на социальные услуги, учитывая, что ряд регионов может иметь отрицательное единичное отклонение, ряд – положительное.

6. *"Специальный блок социальных показателей"*. Согласно статистическим данным, территориальные различия в размерах текущего потребления и непроизводственного строительства складываются под определяющим влиянием отраслевой структуры хозяйства региона. Там, где выше доля отраслей с высокой заработной платой, как правило, выше практически и все остальные показатели материального благосостояния и развития социальной сферы. Существует четкая корреляционная зависимость между уровнем заработной платы и всеми другими составляющими уровня жизни. Так как СГМСС охватывает только круг определенных сфер, функционирование и развитие остальных отраслей будет определяться фактически предъявленным спросом населения. В связи с изложенным, а также учитывая факторы различия потребностей населения по регионам (естественных, демографических, исторических, социальных), следует выделять специальный блок социальных показателей для регионов, имеющих наибольшее отклонение от параметров "среднего стандарта"; этим и объясняется необходимость данного блока.

7. *"Механизмы предоставления услуг"* приобретают особое значение, поскольку предоставление услуг может быть осуществлено с помощью разных организационных механизмов. Необходимо при этом дифференцировать такие системы, как обеспечение и организация услуги, а также механизм производства и доставки. В табл.3.3 в обобщенном виде представлены различные организационные структуры, или механизмы, доставки государственных услуг и характеристики действий производителей, организаторов и плательщиков в каждой из структур, что позволяет видеть различия механизмов, их уникальность, роль государства в их организации и функционировании.

Таблица 3.3

Организационные механизмы обеспечения услуг

Механизм услуг	Услугу организует	Услугу производит	Оплачивает производитель
Государственная услуга	Государственный орган	Государственный орган	Оплата отсутствует
Межведомственное соглашение	Государственный орган*	Государственный орган**	Государственный орган*
Контракт	Государственный орган	Частная фирма. Государственный орган	Государственный орган
Дотация	Государственный орган и потребитель	Частная фирма. Государственный орган	Государственный орган и потребитель
Гарантия	Потребитель	Частная фирма. Государственный орган	Потребитель

Примечание. Государственные органы, помеченные звездочками * и **, относятся к разным уровням

Термин *государственная услуга* означает доставку услуги государственным органом, использующим своих служащих; государственный орган выступает как организатор и как производитель услуги. Строго говоря, речь идет не о самих государственных органах, а о предприятиях, основанных на государственной собственности и подотчетных государству, но для целей нашего исследования они все объединяются под рубрикой "государственная услуга".

Межведомственное соглашение – один орган государственной власти может нанять или оплатить другому органу управления за поставку услуги. Районное управление образования делает это, например, при недостатке средних школ в своем районе; оно договаривается о направлении своих учащихся в среднюю школу соседнего района, расплачиваясь с последним за эту услугу. Один орган управления при подобном соглашении является производителем, другой – организатором услуги.

Органы власти заключают *контракты* не только друг с другом, но и с частными фирмами и некоммерческими организациями на доставку услуг. В таком механизме частник является производителем, государственное подразделение – организатором, который платит производителю. В контрактном механизме правительство, в идеале, является выразителем потребностей в государственных услугах, инспектором услуг, торговым агентом, субъектом точных и своевременных платежей для подрядчика.

Услуги, в случае необходимости поддержки их потребления, могут субсидироваться и обеспечиваться государством посредством двух различных организационных механизмов: *дотаций и гарантий*. При использовании системы *дотаций* последние выдаются правительством потребителю. Результатом подобных дотаций является снижение цены отдельных услуг, предназначенных для определенного круга потребителей. Система *гарантий* создана для того, чтобы способствовать потреблению определенных услуг определенной группой потребителей. В отличие от системы дотаций, в которой субсидируется производитель, в системе гарантий субсидируется потребитель, что позволяет ему осуществлять относительно свободный выбор на рынке.

Четвертый блок – "Потребители услуг и гарантий". В данном блоке должны быть отражены контингенты обеспечиваемых, т.е. должна содержаться информация о численности нетрудоспособных, получающих все виды пенсий и пособий, о численности студентов и т.д. – в зависимости от категории потребителя того или иного социального показателя. Этот блок предполагает использование данных демографии; прежде всего такого показателя, как ожидаемая численность потребителей услуг в разных уровнях социальной сферы, которая определяется исходя из числа родившихся и демографического прогноза. К показателям блока *региональной демографии* следует относить: динамику численности населения региона (половозрастная структура населения), общий рождаемости населения региона; показатели общей и младенческой смертности населения, продолжительности жизни населения (модальная и медианная продолжительность жизни, средняя продолжительность жизни экономически активной части населения), миграционной подвижности населения (дифференциация по половозрастным группам, среднегодовой оборот миграции по прибытию и выбытию).

Пятый блок – "Субъекты предоставления услуг" – сеть организаций, предприятий и учреждений, оказывающих государственные услуги, и их персонал. Взаимодействие участников бюджетного процесса представлено на рис.3.5. Субъекты предоставления услуг в модели СГМСС являются бюджетополучателями (бюджетное учреждение или иная организация любой формы собственности, имеющая права на получение бюджетных средств в соответствии с заключенным государственным или муниципальным контрактом и государственным или муниципальным заказом на предоставление государственных услуг по бюджетной росписи на соответствующий год).

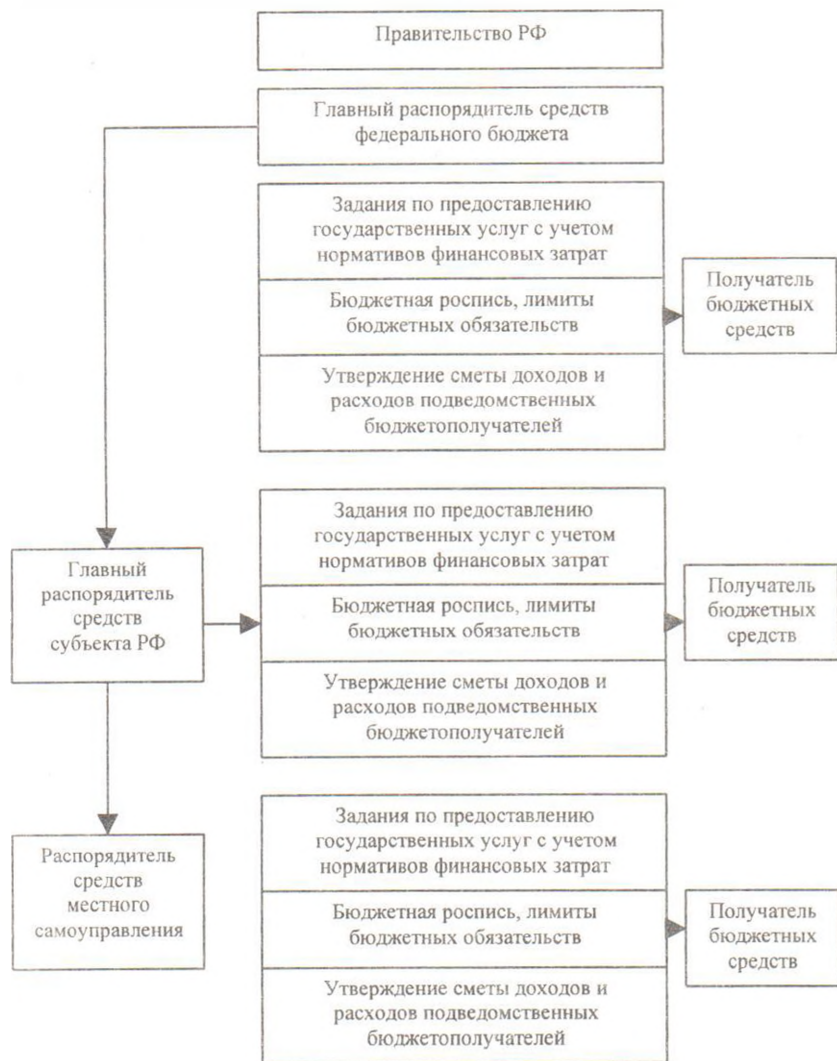


Рис.3.5. Взаимодействие участников бюджетного процесса по финансированию ГМСС в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ

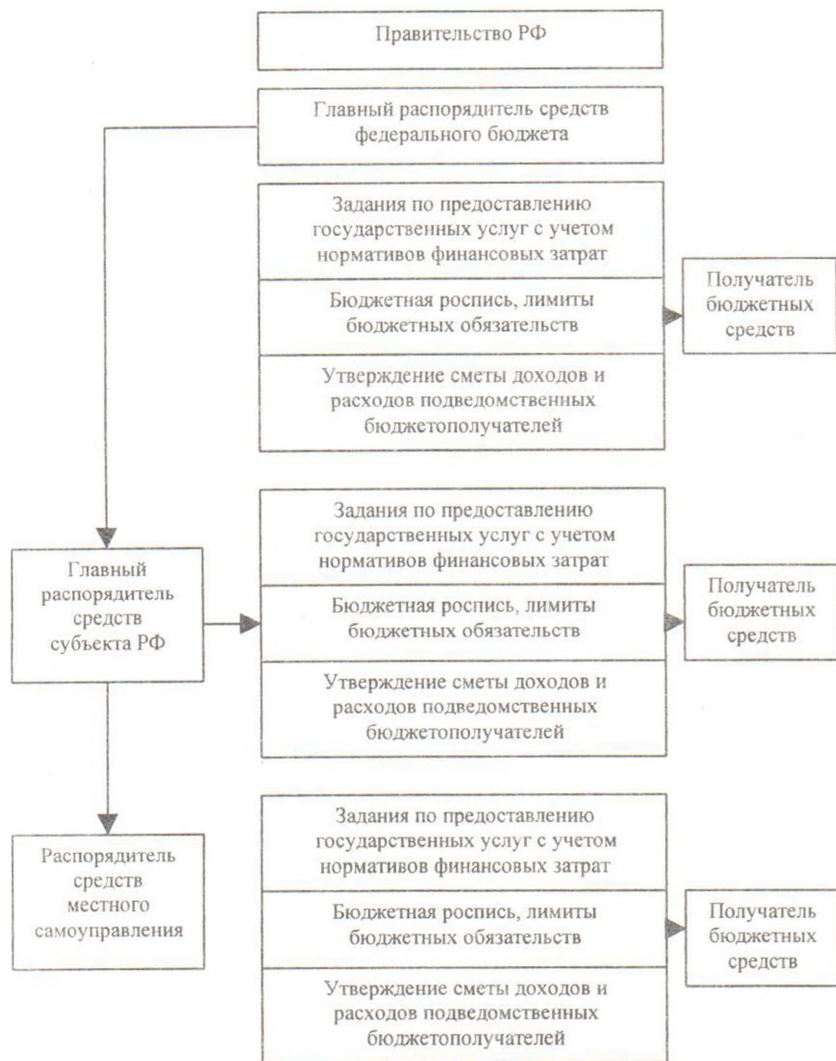


Рис.3.5. Взаимодействие участников бюджетного процесса по финансированию ГМСС в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ

Общей тенденцией последних лет по разделению полномочий в социальной сфере стала передача функций по социальному обеспечению населения от федерального Центра субъектам РФ. Однако в этом процессе, в целом положительном, есть свои проблемы. Так, происходящая сегодня передача властных полномочий не всегда подкрепляется передачей необходимых финансовых источников, прежде всего в части налоговых поступлений средств в доходную часть бюджета. Особенно это касается органов местного самоуправления, значительную долю в финансах которых занимают трансферты и кредиты вышестоящих органов управления. Разрыв в функциях и средствах их финансового обеспечения является тоже одним из видов асимметрии в вертикали властных полномочий.

Седьмой блок – "Ресурсы". В России можно выделить пять видов источников финансирования предприятий и организаций социальной сферы:

- бюджетные средства;
- средства физических и юридических лиц;
- средства внебюджетных фондов;
- средства благотворительных фондов;
- отраслевые бюджетные средства.

По признаку получаемых доходов предприятия и организации можно подразделить на два типа: коммерческие (работающие полностью или частично с прибылью) и некоммерческие. Несмотря на то что в последние годы сдвиги в направлении коммерциализации и повышения уровня финансовой самостоятельности предприятий социальной сферы произошли весьма ощутимые, тем не менее общий объем коммерческой деятельности в данной сфере остается низким. В настоящее время сохраняется и, вероятно, будет сохраняться в будущем высокая степень зависимости социальной сферы от внешних источников финансирования. Ресурсы финансирования СГМСС наглядно можно представить следующим образом (рис.3.6).

Таким образом, в ресурсном потенциале субъекта, в качестве которого могут рассматриваться республика и область, активно необходимо наличие *гарантированной и заработанной частей*.

Гарантированная часть образуется за счет бюджетной системы РФ. Она будет обеспечивать, с одной стороны, возможность проведения обществом целенаправленной социальной политики и, с другой – возможность развития объектов социальных услуг.

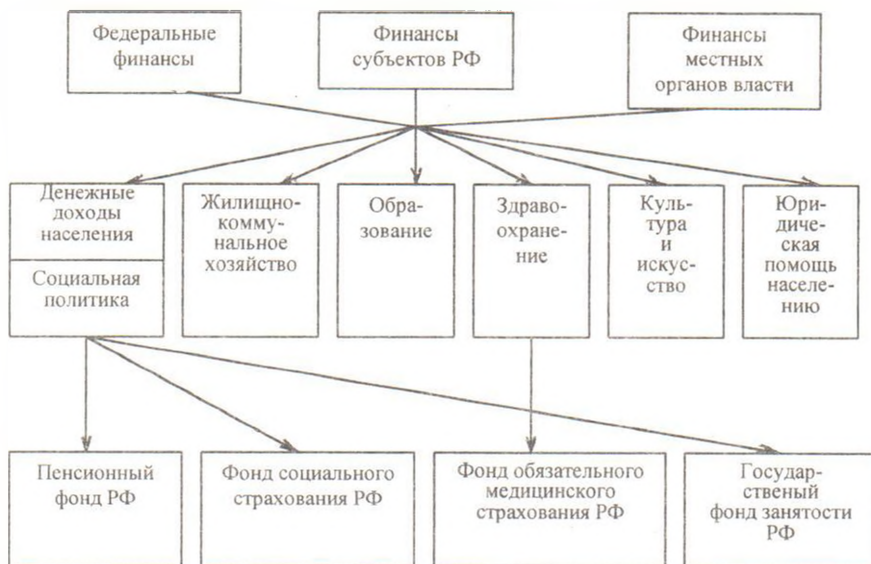


Рис.3.6. Финансовые ресурсы СГМСС

Заработанная часть – возможность увеличения и расширения финансового норматива социальных показателей за счет доходной части собственного бюджета.

Восьмой блок – "Бюджетные ограничители".

Достижение желаемых потребностей обязательно встретит противодействие фактора ограниченности в средствах. Один из блоков модели СГМСС должен учитывать ограниченность бюджетов. Бюджетные ограничители рассматриваются в виде "доходного" бюджетного ограничителя, который зависит от уровня дохода субъекта РФ. В блоке бюджетных ограничителей должна представляться обобщенная информация об отклонениях и разрывах относительно показателя минимальной бюджетной обеспеченности по регионам. Для его расчета используется информация о бюджетных доходах и расходах. В данном блоке должны содержаться индикаторы финансовой обеспеченности социальных расходов в регионе, которые включают показатели:

- характеризующие обеспеченность расходов собственными доходами в бюджете региона;
- характеризующие обеспеченность социальных расходов собственными доходами в бюджете и средствами территориальных внебюджетных фондов в регионе.

Для этой группы показателей можно применять индикаторы "среднего" и "минимального стандарта". В качестве единицы можно принимать как средний, так и минимальный уровень обеспеченности, по которому определяется нижняя граница.

Особое значение в реализации блоков модели приобретает механизм рассмотрения и утверждения консолидированного бюджета РФ с блоком ГМСС. Согласно данным рис.3.7, система государственных минимальных стандартов рассматривается в части составления бюджетных заявок бюджетополучателями (2-й этап), поэтому представляется необходимым расширить данную схему, основываясь опять же на положениях Бюджетного Кодекса (рис.3.8).

В Бюджетном Кодексе РФ обозначены обязанности представительных и законодательных органов государственной власти. Аналогичные полномочия законодательных и представительных органов власти касаются государственных внебюджетных фондов. Это разграничение полномочий предусмотрено на всех уровнях бюджетной системы: федеральном, региональном, местного самоуправления.

В Кодексе подробно регламентируется процедура составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов.

Прежде всего, Бюджетный Кодекс РФ изменяет сроки отчетного периода, который ранее включал в себя *финансовый (бюджетный год)* с 1 января по 31 декабря и *льготный период*, составляющий один месяц, в течение которого завершались финансовые операции. Согласно Кодексу, отчетный период включает в себя только финансовый год, завершаемый 31 декабря.

В соответствии с федеральными законами от 5.11.1994 г. № 36-ФЗ и 31.07.1995 г. № 118-ФЗ до принятия новой редакции Закона "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ" приостановлено действие статей о начале работы над составлением проекта бюджета (ранее данное решение принимал Президент РФ за 18 месяцев до начала соответствующего финансового года); в Бюджетном Кодексе РФ это решение отнесено к компетенции Правительства РФ сроком за 10 месяцев до начала очередного финансового года (ст.184), т.е. время составления бюджета уменьшается.

*Постановление Правительства "О разработке бюджета"
за 10 месяцев до начала финансового года
Основные характеристики (расходная часть, межбюджетные отношения)*

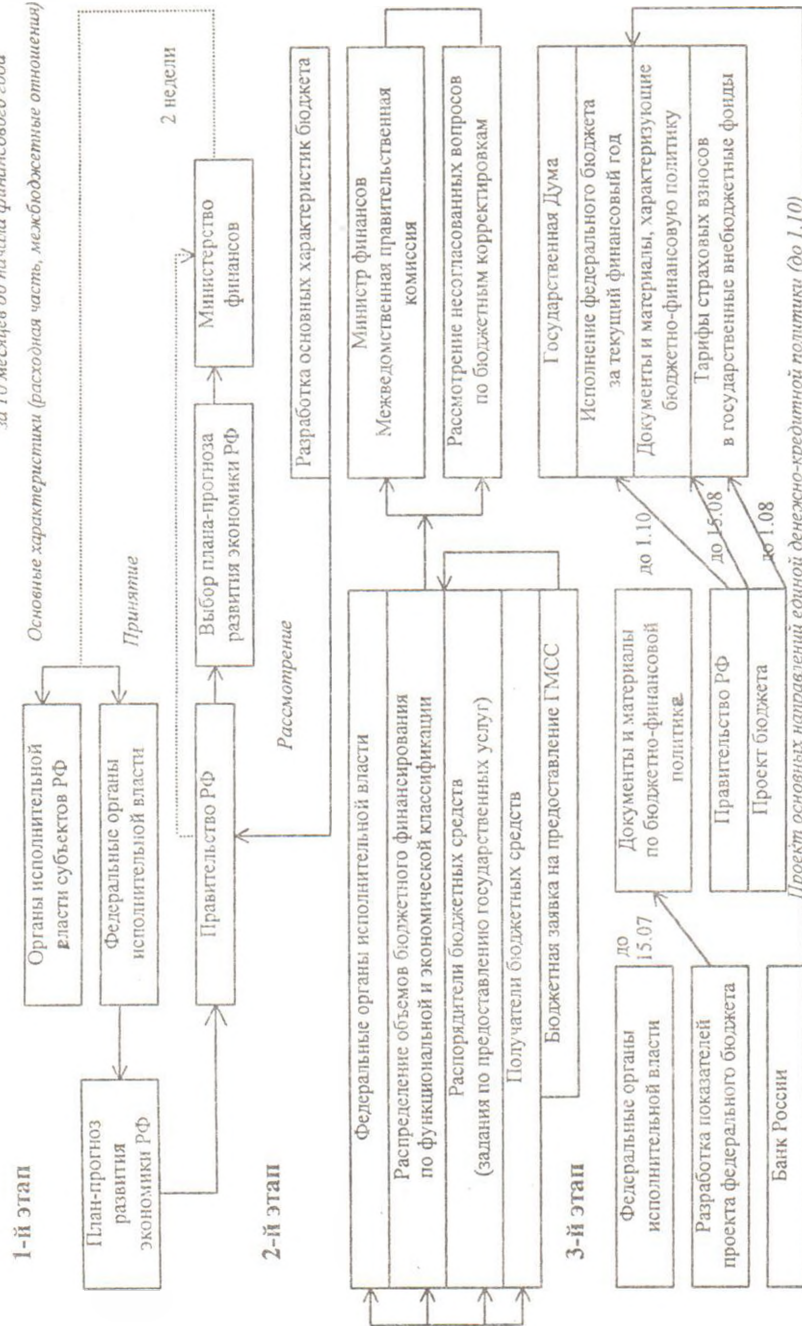


Рис. 3.7. Порядок составления проекта федерального бюджета в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ

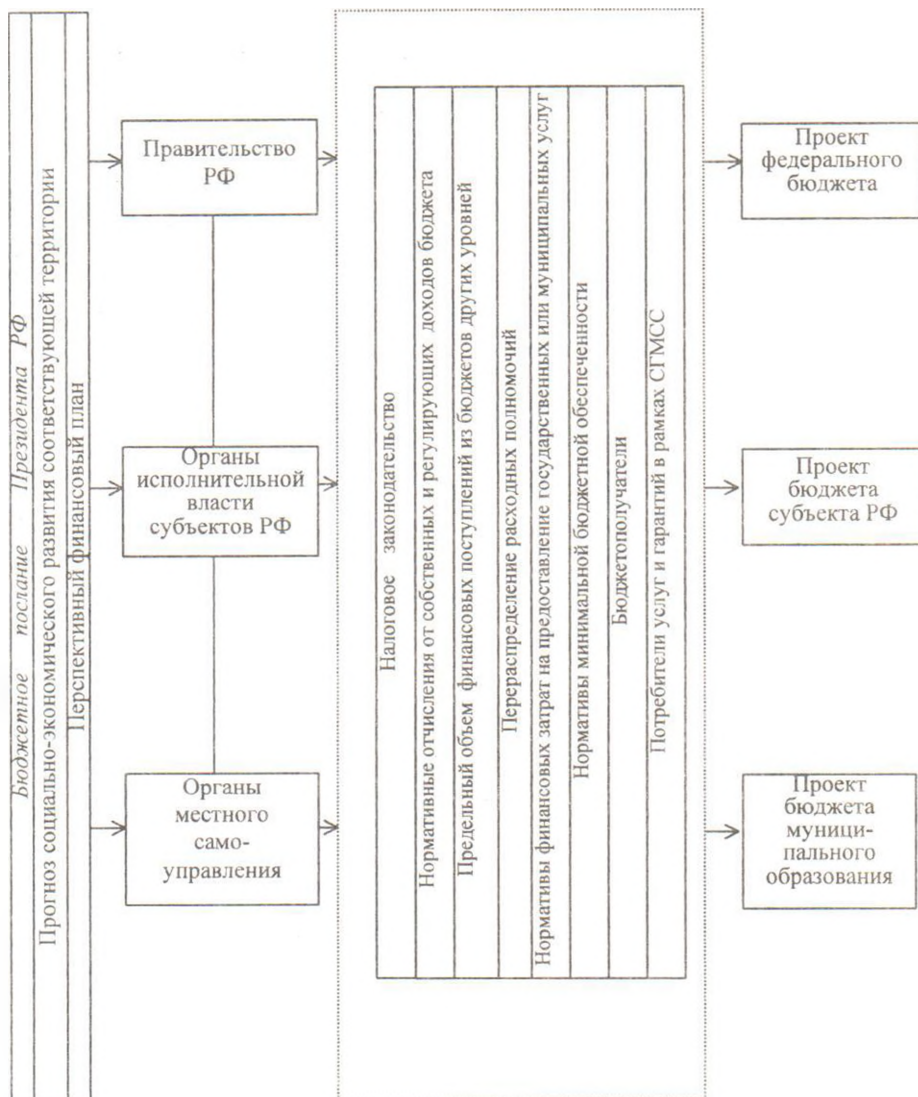


Рис.3.8. Основы составления проектов бюджетов
в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ

В принципе, формирование бюджетной политики – прерогатива Президента РФ, который направляет Правительству бюджетное послание, но принятый Бюджетный Кодекс в ст.170 "Бюджетное послание Президента РФ" не дает регламентации данного документа. Правительство является проводником политики Президента в области бюджетных и финансовых отношений, а Государственная Дума определяет приоритеты того, что надо развивать (социальную сферу, промышленность, национальную оборону и т.д.).

Ранее проект республиканского бюджета рассматривался до 15 мая предшествующего финансового года. Согласно Бюджетному Кодексу РФ, Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект Федерального Закона "О федеральном бюджете" на очередной финансовый год до 15 августа текущего года (ст.194 Бюджетного Кодекса РФ); таким образом, сроки рассмотрения, утверждения бюджета сокращаются на 3 месяца, а срок подготовки бюджета – на 6 месяцев.

Процесс составления бюджета и сопутствующих ему документов в принятом Бюджетном Кодексе РФ не только сохраняет, но и усложняет существующий порядок работы над бюджетом (см. рис.3.7). Одновременно с бюджетом предусмотрено представление законопроектов об изменении налогового законодательства, а также об индексации минимума оплаты труда и пенсий – это ведет к тому, что еще до принятия закона о бюджете может возникнуть скрытый дефицит.

Изучение сфер и услуг СГМСС позволило сделать вывод, что при расчете финансовых нормативов нельзя использовать единую методологию определения затрат и что это является предметом самостоятельного исследования.

Примечания

¹ Согласно ст.10 Бюджетного Кодекса РФ, к бюджетной системе РФ относятся: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты.

² Иногда в экономической литературе норматив, полученный эмпирическим путем, называют стандартом.

³ Экономические и естественные факторы нельзя рассматривать изолированно друг от друга. Экономика формируется с учетом естественных условий, а естественные факторы складываются под большим влиянием экономических условий. Но при исследованиях условное разделение их целесообразно, поскольку экономическим и естественным факторам присущи разные тенденции изменения во времени.

ГЛАВА 4. РАСЧЕТ ФИНАНСОВЫХ НОРМАТИВОВ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МИНИМАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ИЗ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ

4.1. Основные положения расчета нормативов системы социальных стандартов

При расчете финансовых нормативов *нельзя использовать единую методологию* определения затрат, что связано:

- с различными затратами по статьям расходов;
- уровнем платности (льготности) и бесплатности отдельных видов социальных услуг;
- наличием по некоторым социальным услугам различных законодательно закрепленных источников финансирования;
- с разнотипностью объектов социальных услуг.

Таким образом, сферы СГМСС условно были подразделены на следующие пять типовых групп:

- 1) "Доходы населения (социальное обеспечение)";
- 2) "Народное образование"; "Здравоохранение"; "Социальное обслуживание"; "Юридические услуги";
- 3) "Жилищно-коммунальное хозяйство";
- 4) "Культура и искусство";
- 5) "Охрана окружающей среды".

Общим методом для всех групп является нормативный (рис.4.1), который обеспечивает общую методологическую, логическую направленность планового (прогнозного) решения.

Конкретные методы (конкретный инструментарий планирования) для каждой группы различны.

Основу расчета для первой группы – "Доходы населения (социальное обеспечение)" – составляет метод прямого счета: установление социального показателя в виде финансового норматива, который применяется для различных групп потребителей.

Расчет финансового норматива второй группы – "Народное образование"; "Здравоохранение"; "Социальное обслуживание"; "Юридические услуги" – осуществляется на основе метода структуризации (составные компоненты затрат социального показателя). Суть данного метода – расчет структуры норматива затрат и привязка общей величины финансового норматива к наиболее стабильной статье социального показателя – "Оплата труда", т.е. определяется соотношением между основной статьей и остальными статьями норматива¹.

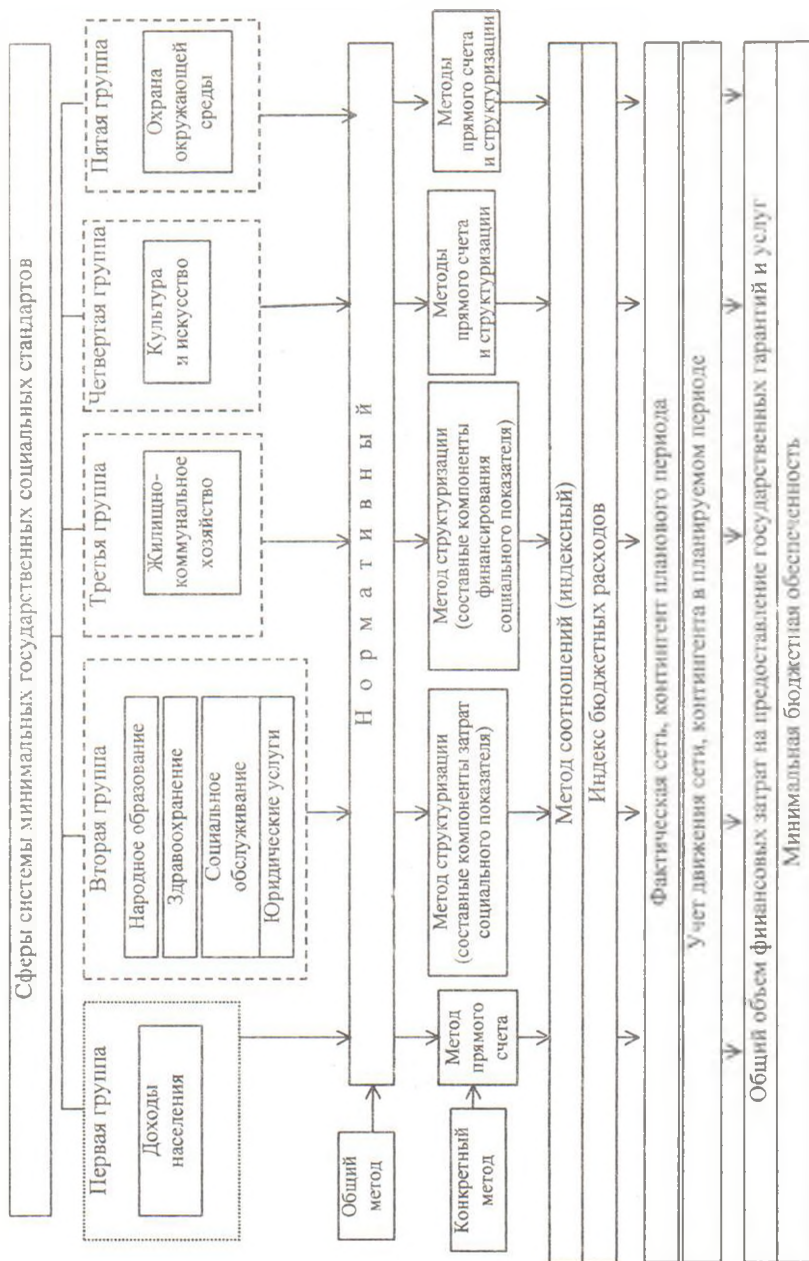


Рис.4.1. Общая схема методики расчета минимальной бюджетной обеспеченности на предоставление услуг СГМСС

Для третьей группы – "Жилищно-коммунальное хозяйство" – предусмотрен метод структуризации – вычисление составных компонентов финансирования социального показателя. В данном случае речь идет о соотношении платности/бесплатности услуг. Финансовый норматив здесь будет выступать как стоимостное выражение уровня дотирования стоимости услуги.

Четвертая группа – "Культура и искусство" – представлена совокупностью методов прямого счета и структуризации, которые применяются и для пятой группы – "Охрана окружающей среды".

С учетом того, что по многим отраслям, входящим в систему ГМСС, действующими и проектными законами определяются объемы финансирования (табл.4.1), в настоящий работе акцент сделан на оптимальное распределение средств из бюджетов субъектов РФ.

Показатели, представленные в табл.4.1, свидетельствуют, что к настоящему времени сумма средств на социально-значимые расходы определяется несколькими способами, в том числе как заданный процент:

- от величины создаваемого национального дохода;
- от величины создаваемого валового внутреннего продукта;
- от общей суммы расходов бюджета, а также исходя из нормы бюджетного финансирования на человека и численности населения.

4.2. Расчет объема затрат на предоставление государственных услуг по отраслям "Доходы населения (социальное обеспечение)", "Народное образование", "Здравоохранение и физическая культура", "Жилищно-коммунальное хозяйство"

Бюджетным Кодексом РФ (ст.177) предусмотрено, что разработка и утверждение нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг осуществляется федеральными органами исполнительной власти. При формировании проекта бюджета объем финансирования конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению определяется исходя из установленных им заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг и из нормативов финансовых затрат на единицу указанных услуг.

Таблица 4.1

Показатели, определяющие объем финансирования социально-значимых расходов

Отрасль	Макроэкономические показатели	Федеральный бюджет	Бюджет субъекта РФ	Бюджет муниципалитета	ФФПР	Фонды	
						внебюджетные	целевые
Народное образование	Не менее 10% национального дохода	Ежегодное прогнозирование			Выравнивание в рамках минимальной бюджетной обеспеченности	-	-
Здравоохранение	Не менее 6% валового внутреннего продукта	Не менее 5% расходной части бюджета	Не менее 20% расходной части бюджета	Ежегодное прогнозирование	Не менее 20% средств фонда	+	-
Культура	-	Не менее 2% средств республиканского бюджета	Не менее 6% средств бюджетов		Выравнивание в рамках минимальной бюджетной обеспеченности	-	-
Жилищно-коммунальное хозяйство	-	Ежегодное прогнозирование			Выравнивание в рамках минимальной бюджетной обеспеченности	-	-
Социальная политика	-	Ежегодное прогнозирование			Выравнивание в рамках минимальной бюджетной обеспеченности	+	-
Денежные доходы населения	-	Ежегодное прогнозирование			Выравнивание в рамках минимальной бюджетной обеспеченности	-	-

Окончание табл.4.1

Отрасль	Макроэкономические показатели	Федеральный бюджет	Бюджет субъекта РФ	Бюджет муниципалитета	ФФПР	Фонды	
						внебюджетные	целевые
Охрана окружающей среды	-	Ежегодное прогнозирование			Выравнивание в рамках минимальной бюджетной обеспеченности	-	60% — муниципалитет, 30% — субъект РФ, 10% — Федерация

Примечание. Показатели для отдельных отраслей устанавливаются следующими документами: 1) Об образовании: Закон РФ в редакции, введенной в действие ФЗ от 13.01.1996 г. № 12-ФЗ, Ст.40; 2) О проекте Федерального закона "О здравоохранении в РФ": Постановление Государственной Думы Федерального собрания, Ст.32; 3) Основы законодательства РФ о культуре: Закон РФ от 09.10.1992 г. № 3612-1, Ст.45; 4) О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов: Закон РФ от 20.08.1995 г. № 122-93; 5) Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР от 19.12.1991 г. № 2060-1 (в редакции от 02.06.1993 г.).

При расчете объема затрат на предоставление государственных гарантий по социальному обеспечению отрасли "*Доходы населения*" использовалась следующая схема расчета:

1. Установление федеральным законодательством минимального размера уровня дохода, а именно:

- минимальной заработной платы;
- минимального размера пенсий.

2. Определение контингента получателей и их норматива (процент от уровня минимальной заработной платы, минимальной пенсии) социального показателя.

3. Определение объема затрат с использованием метода прямого счета; здесь уровень дохода перемножается на число получателей по формуле

$$\Phi_{\text{дн}} = \sum_{i=1}^n M_3 \cdot n_{1i} \cdot K_i \cdot P + \sum_{j=1}^m M_n \cdot n_{2j} \cdot K_j \cdot P,$$

где $\Phi_{\text{дн}}$ – общий объем финансовых затрат по отрасли "*Доходы населения*" (социальное обеспечение);

M_3 – минимальный размер заработной платы;

n_{1i} – норматив (процент от уровня минимальной заработной платы);

K – количество потребителей;

i – категории потребителей;

n_{2j} – норматив (процент от уровня минимального размера пенсии);

P – районный коэффициент;

j – категории потребителей.

При расчете затрат на предоставление государственных услуг по отрасли "*Народное образование*" учтены положения ряда законодательных актов: Закона РФ "Об образовании" (в редакции от 13.01.1996 г. № 12-ФЗ; от 16.11.1997 г. № 144-ФЗ); Письма Министерства образования РФ "О муниципальном уровне управления образованием" от 24.06.1997 г. № 06-51-34 ИН/25-02. Схема расчета по отрасли " Народное образование" представлена в табл.4.2.

Таблица 4.2

Расчет объема затрат на предоставление государственных услуг по отрасли "Народное образование"

$$O_{\text{на}} = \sum_{k=1}^n (N_{\text{бодтк}} \cdot K_{\text{н}} \cdot \Phi_{\text{н}} + N_{\text{бодлк}} \cdot K_{\text{л}} \cdot \Phi_{\text{л}} + N_{\text{бодк}} \cdot K_{\text{к}} \cdot \Phi_{\text{к}}) \cdot K_{\text{р}} \cdot \Phi_{\text{р}}^{-1}$$

Финансовый норматив бюджетной услуги	$\Phi_{\text{н}}$	Число (количество) потребителей К-го вида государственных услуг на i-й территории. Число $\leq \Phi_{\text{н}}$, где $\Phi_{\text{н}}$ – фактическое число мест в учреждениях, предоставляющих К-й вид государственной услуги на i-й территории	КОРРЕКТИРОВКА (коэффициенты)					
			К	$K_{\text{н}}$	$K_{\text{л}}$	$K_{\text{к}}$	$K_{\text{р}}$	$N_{\text{бодт}}^2$
$\Phi_{\text{н}}$ – средний финансовый норматив по отрасли "Народное образование" в расчете на основного потребителя	Вид государственной услуги отрасли	Территориальный индекс потребительской цены – показатель, позволяющий сравнивать уровень цен различных территорий по ценам товаров-представителей, входящих в потребительскую корзину ¹ . $K_{\text{н}} = C_{\text{н}} / C_{\text{тер}}$, где $C_{\text{н}}$ – стоимость потребительской корзины на i-й территории; $C_{\text{тер}}$ – стоимость потребительской корзины в среднем по субъекту РФ	Территориальный коэффициент стоимости коммунальных услуг. $K_{\text{л}} = C_{\text{н}} / C_{\text{тер}}$, где $C_{\text{н}}$ – территориальный стандарт ЖКУ в расчете на 1 м ² общей площади на i-й территории; $C_{\text{тер}}$ – средний региональный стандарт стоимости ЖКУ в расчете на 1 м ² общей площади	Коэффициент затрат К-го вида государственных услуг отрасли по отношению к основному виду (принимается, что $\Phi_{\text{н}}$ определен в расчете на участие средней школы)	Доля фонда оплаты труда в К-м виде государственной услуги (в виде коэффициента)	Доля фонда обеспечения деятельности К-м виде государственной услуги (в виде коэффициента)	Доля фонда коммунальных услуг в К-м виде государственной услуги (в виде коэффициента)	

¹Примечание:

В формуле предполагается, что в течение года планируемое повышение в течение года минимального уровня оплаты труда, прогнозируемый

рост цен. Если учет не произведен, то формула должна иметь следующий вид: $O_{\text{на}} = \sum_{k=1}^n (N_{\text{бодтк}} \cdot K_{\text{н}} \cdot \Phi_{\text{н}} \cdot P_{\text{т}} + N_{\text{бодлк}} \cdot K_{\text{л}} \cdot \Phi_{\text{л}} \cdot P_{\text{л}} + N_{\text{бодк}} \cdot K_{\text{к}} \cdot \Phi_{\text{к}} \cdot P_{\text{к}}) \cdot K_{\text{р}} \cdot \Phi_{\text{р}}^{-1}$

где $P_{\text{н}}$ - коэффициент роста минимального уровня оплаты труда, $P_{\text{л}}$ - коэффициент роста цен, $P_{\text{т}}$ - коэффициент роста цен на коммунальные услуги.

²Показатели $N_{\text{бодт}}$, $N_{\text{бодл}}$, $N_{\text{бодк}}$ представлены в табл. 4.4 данной работы.

³См. Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по РФ и в субъектах РФ. Постановление Правительства РФ от 17.02.99 г. № 192 // Собр. законодательства РФ. 1999. № 8

Несмотря на большое количество учреждений, представляющих данную отрасль, общим для системы народного образования является следующее:

1. При определении фонда заработной платы (плановое нормативное число штатных единиц умножается на среднегодовые плановые ставки заработной платы работников) следует учитывать, что он может превысить реальную потребность учреждений народного образования, поскольку в период временной нетрудоспособности работникам выплачивается не заработная плата, а пособие из фонда социального страхования.

2. При формальном подходе к планированию изменение количественных параметров (основа для определения общей величины расхода) автоматически может привести к изменению ассигнований, выделяемых из бюджета. При значительном снижении нормативных сетевых показателей изменения произойдут во внутренней структуре финансового норматива, в первую очередь в фонде обеспечения деятельности (в том числе в фонде коммунальных услуг).

3. При расчете финансового норматива не используется коэффициент корректировки, отражающий динамику изменения потребностей фонда обеспечения деятельности².

4. Структура финансовых нормативов по некоторым социальным показателям рассчитана без учета сторонних поступлений (оплата родителей, оказание дополнительных платных услуг, других организаций и пр.).

В системе *дошкольного образования* выделено семь типов учреждений, нормирование статей для которых является одинаковым (табл.4.3), но с различной составляющей социальных норм и нормативов. В основу расчетов закладывались такие показатели, как число детей; групп; дней пребывания одного ребенка в учреждении – на уровне *максимальной нормативной укомплектованности*.

На основании расчета статей табл.4.3 определяется финансовый норматив социальных показателей в стоимостном выражении (в ценах 1998г.) и рассчитывается структура затрат с выделением:

- ФОТ – фонда оплаты труда (ст. 110100);
- ФОД – фонда обеспечения деятельности (ст. 110200 + ст. 110300³ + ст. 110400 + ст. 110500 + ст. 110600 + ст.110700 + ст. 111000 + ст. 111040);
- ФВ – фонда воспроизводства (ст. 240100 + ст.240300).

Расчет финансового норматива социальных показателей отрасли "Народное образование"

[illegible]

Окончание табл.4.3

Статьи расходов	Виды учреждений																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
110500 "Оплата транспортных услуг"	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф
110600 "Оплата услуг связи"	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
110700 "Оплата коммунальных услуг"																	
110710 "Оплата содержания помещений"	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф
110720 "Оплата отопления помещений"	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
110730 "Оплата освещения помещений"	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
110740 "Оплата водоснабжения помещений"	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
110750 "Оплата аренды помещений"	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
111000 "Прочие текущие расходы на закупку товаров и оплату услуг"	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
111020 "Оплата текущего ремонта оборудования и инвентаря"	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф
111030 "Оплата текущего ремонта зданий и сооружений"	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
111040 "Прочие текущие расходы"	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф
240100 "Приобретение оборудования и предметов длительного пользования"	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф	ф
240300 "Капитальный ремонт"	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
800000 "Всего"	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ

Примечания:

Услуги в системе дошкольного образования: 1 – детское образовательное учреждение; 2 – детское образовательное учреждение с приоритетным осуществлением одного или нескольких направлений развития; 3 – детский сад коррекционного вида; 4 – детский сад санаторного типа; 5 – детский сад приюта и оздоровления; 6 – детский сад комбинированного вида; 7 – центр развития ребенка «детский сад».

Услуги в системе среднего образования: 8 – начальная школа, 9 – основная образовательная школа, 10 – средняя образовательная школа, 11 – коррекционная образовательная школа, 12 – лицей, 13 – гимназия, 14 – вечерняя школа, не имеющая самостоятельных помещений; 15 – вечерняя коррекционная школа, не имеющая самостоятельных помещений; 16 – вечерняя школа, имеющая самостоятельное здание; 17 – вечерняя коррекционная школа, имеющая самостоятельное здание; 18 – школа-интернат; 19 – лицей-интернат; 20 – вечерняя школа, имеющая самостоятельное здание; 21 – коррекционная школа-интернат; 22 – детский дом детей дошкольного возраста; 23 – детский дом детей школьного возраста; 24 – детский дом смешанного типа; 25 – санаторий детского типа; 26 – специальный (коррекционный) детский дом; 27 – специальная (коррекционная) школа-интернат.

Услуги для детей с девиантным поведением: 28 – специальная образовательная школа; 29 – специальная коррекционная образовательная школа; 30 – СПТУ; 31 – СТУ (коррекционное).

Услуги в системе профессионального образования: 32 – училище; 33 – техникум; 34 – колледж; 35 – учреждения начального профессионального образования; 36 – учреждения начального профессионального образования.

Услуги учреждений дополнительного образования: 37 – учреждения дополнительного образования (музыкальная школа, художественная школа, хоровая школа, театральная школа, спортивная школа, хореографическая школа, центры детского творчества).

$\Delta_{\text{ф.н}}$ – нормируемые статьи; $\Delta_{\text{ф.в}}$ – статьи, не учитываемые в составе финансового норматива; $\Delta_{\text{ф.н}}$ – статьи, фактически определяемые не выше сумм, утвержденных по смете текущего года.

¹ ФОТ – фонд оплаты труда; ФОД – фонд обеспечения деятельности; ФКУ – фонд коммунальных услуг; ФВ – фонд воспроизводства.

Структура затрат рассчитывалась отдельно по двум вариантам:

I вариант – фонд воспроизводства в стоимости финансового норматива;

II вариант – фонд воспроизводства представляет отдельную составляющую в процентном выражении к стоимости финансового норматива.

Выделение отдельной строкой фонда коммунальных услуг объясняется тем, что предлагаемая структура финансового норматива оптимальна при максимальной нормативной укомплектованности. Если имеет место сокращение количества групп в учреждении – при неизменных показателях кубатуры здания и площади помещений, то произойдет перераспределение с увеличением ФКУ в ФОД и, наоборот, если увеличится количество классов сверх норматива при неизменной кубатуре и площади учреждения, то увеличатся расходы на ФОД. Выделение ФКУ, помимо прочего, дает возможность корректировки стоимости коммунальных услуг в зависимости от природно-климатических особенностей территории, на которой расположено учреждение, а также учета различия в затратах по оплате стоимости коммунальных услуг различных поставщиков.

Основу расчета затрат в *системе среднего образования* составляют сетевые показатели – количество классов, число учащихся, количество педагогических ставок, объем (кубатура) и площадь школьных помещений.

Нормы наполняемости определяют максимальную численность учащихся и не предусматривают минимальную наполняемость. Одним из важнейших сетевых показателей, используемых в процессе планирования ресурсов, являются педагогические ставки. Число педагогических ставок рассчитывается на базе двух показателей – числа часов учебных занятий и учебной нагрузки учителей в неделю.

Количество ставок рассчитывается делением общего числа часов учебных занятий в неделю по каждой группе классов на установленную норму учебной нагрузки учителя.

Расчет финансового норматива для *вечерних школ, вечерних (сменных) коррекционных школ* производится как для школ, не имеющих самостоятельных зданий и размещенных в помещениях, принадлежащих дневным школам.

Отличительные особенности состава затрат вечерней школы – в сравнении с затратами вечерней (сменной) коррекционной школы – зафиксированы в ст. 110100, где речь идет о типовых штатах и в ст. 240100 ("Специальные технические учебные

средства, позволяющие обеспечить нормальный учебный процесс для учащихся с определенными отклонениями").

Для вечерних школ, имеющих самостоятельные здания, расчет производится аналогично расчету для общеобразовательной школы, за исключением ст. 110400 "Продукты питания".

Спецификой *интернатных учреждений* является круглосуточный режим пребывания детей. Таким образом, интернатные учреждения выполняют функции школьного и внешкольного воспитания. В плановых финансовых расчетах расходов интернатных учреждений используется система оперативно-сетевых показателей, включающая число групп воспитанников (в том числе не проживающих в интернатных учреждениях).

В системе услуг для *детей-сирот* выделено шесть типов учреждений, принципы нормирования статей для которых являются одинаковыми.

Самую многочисленную группу учреждений составили *учреждения дополнительного (внешкольного) образования.*

Высокий коэффициент вариации по данным типам учреждений объясняется различием составляющих социального норматива, несмотря на однообразие статей затрат финансового норматива (см. табл.4.3).

Расчет финансовых нормативов социальных показателей по отрасли "Народное образование" позволил сформулировать следующие выводы:

Во-первых, многие социальные нормы и нормативы не отвечают современным требованиям, поскольку их издание насчитывает десятилетние сроки давности. В связи с этим актуальной проблемой является их систематизация и современная редакция с учетом требований сегодняшнего дня.

Во-вторых, в условиях ограниченности финансовых средств установление финансового норматива "на душу населения" (учащиеся общеобразовательных школ и дети дошкольного возраста) недопустимо, так как разница между минимальным (вечерние школы, не имеющие самостоятельных зданий) и максимальным⁴ (детские дома) значениями финансового норматива составляет 6 раз.

В-третьих, изменения коэффициента вариации по различным учреждениям народного образования связаны с использованием в расчетах усредненных фактических данных отчетных периодов – как правило тех, для которых отсутствует нормативная база, а также с различиями в квалификационном составе кадров (фонд оплаты труда).

В-четвертых, рассматриваемый широкий спектр социальных показателей отрасли "Народное образование" можно по методу структуризации сгруппировать следующим образом (табл.4.4):

Таблица 4.4

Структура затрат финансового норматива по отрасли "Народное образование", %

Типы учреждений	I вариант				II вариант			
	В том числе				В том числе			
	Ф О Т	Ф О Д	Ф К У	ФВ	Ф О Т	ФОД		ФВ
							В т. ч. ФКУ	
Учреждения дошкольного образования	30	15	45	10	35	65	45	10
Общеобразовательные школы	40	10	40	10	45	55	40	10
Вечерние школы, не имеющие самостоятельных зданий	55	22	20	3	56	44	20	3
Школы-интернаты (с платой родителей)	30	10	40	20	40	60	40	20
Учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	30	20	35	15	35	65	35	15
Учреждения для детей с девиантным поведением	30	15	40	15	35	65	40	15
Учреждения дополнительного (внешкольного) образования	60	15	20	5	65	35	20	5

В-пятых, в расчет норматива финансирования могут вводиться территориальные коэффициенты, которые должны учитывать не только природно-географические особенности, но и уровень социально-экономического развития муниципального образования.

Коэффициенты корректировки могут отражать инфляционные процессы в части материальных затрат, прогнозируемого роста тарифной ставки первого разряда ЕТС, учитывать различия территорий по степени изношенности основных фондов, длительности отопительного сезона, транспортной доступности и т.д., увеличивать расходы на проведение капитального ремонта.

В соответствии с Концепцией развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации (ноябрь 1997 г.) Правительством РФ утверждена Программа государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью³, где определен конкретный перечень заболеваний, видов, объемов и условий предоставления и финансирования медицин-

ской помощи населению, установлены федеральные нормативы объемов бесплатной медицинской помощи.

Программой государственных гарантий предусматриваются подушные нормативы финансирования здравоохранения (подушные нормативы финансирования здравоохранения – это показатели, отражающие размеры средств на компенсацию затрат по предоставлению бесплатной медицинской помощи в расчете на 1 человека). На ее основе органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают и утверждают аналогичные территориальные программы, которые могут предусматривать предоставление дополнительных объемов и видов медицинской помощи за счет средств субъектов РФ.

В настоящее время существует четыре основных метода исчисления стоимости платы за медицинские услуги:

- 1) оплата за койко-день (к/д); в амбулаторно-поликлинической помощи – оплата 1 посещения;
- 2) оплата за набор оказанных больницей услуг;
- 3) компенсация издержек больницы на основе сметы расходов за базовый период (метод глобального бюджета);
- 4) оплата за случай.

Основным недостатком *первого метода* является заинтересованность больницы в затягивании сроков пребывания больных в стационаре. (Отказ от этого метода финансирования больницы во Франции в 1984 г. привел к немедленному сокращению коечного фонда на 20%.) Однако простота метода делает его в ряде случаев привлекательным (используемым) во многих зарубежных странах; стоимость к/д определяется в ходе обязательных переговоров между ассоциациями больниц и страховыми фондами.

Решение проблем данного метода возможно путем:

- приведения коечной сети учреждений здравоохранения в соответствие с нормативной;
- внедрения менее дорогостоящих видов стационарной медицинской помощи (дневные стационары, стационары на дому, стационары сестринского ухода и пр.);
- приведения мощностей существующих поликлиник в соответствие с нормативными, организации общей врачебной практики;
- определения длительности лечения согласно медико-экономическим стандартам (МЭС) с учетом коэффициента допустимого превышения длительности лечения по МЭС.

Основным недостатком *второго метода (оплата за набор оказанных больницей услуг)* является заинтересованность

больниц в завышении объема лечебно-диагностических процедур.

Недостатком *третьего метода* (глобальный бюджет больницы) является перенесение возможного недофинансирования (перефинансирования) прошлого (отчетного) периода на будущее с учетом темпов инфляции и предложений по развитию.

Четвертый метод (оплата за случай) производится на основании метода диагностики родственных групп (ДРГ)⁶.

Данный метод апробирован в США. Основой для выделения групп явился систематизированный классификатор, включающий 26 категорий заболеваний. Внутри каждой категории все случаи объединены по анатомическому принципу, по типу операции или другой процедуры с учетом возраста, наличия сопутствующих заболеваний, исхода заболевания, а также сроков лечения и его стоимости.

Стоимость лечения отдельных групп определяется в зависимости от расположения больницы (городская или сельская), от ее характера, от числа бедных, проживающих в районе, который обслуживает данная больница, при помощи определенных коэффициентов.

Форма оплаты с помощью ДРГ получила наименование "системы предварительной оплаты", так как расценки на лечение установлены заранее и после фиксации диагноза больница не имеет права менять сумму выставляемого к оплате счета.

Недостатком *данного метода* является возможность "перекачки" больничного бюджета в амбулаторную сферу.

Таким образом, в качестве нормативов финансирования социально-значимых расходов в отрасли "Здравоохранение" была выбрана стоимость:

- содержания койки (средняя базовая стоимость койко-дня профильного отделения);
- одного посещения (для амбулаторно-поликлинических учреждений – АПУ);
- одного вызова (станция скорой медицинской помощи).

Важной проблемой (при определении стоимости к/д) явился выбор оптимальной мощности больницы.

Изучение характеристик и оценка показателей деятельности больничных учреждений, таких как степень специализации, продолжительность пребывания больного на койке, использование койки в году, среднее время простоя койки, позволяют сделать вывод, что они – взаимозависимые переменные, доминирующей в формировании которых, в конечном итоге, является мощность больницы.

Противоречивость соотношения удельных значений больничных расходов в стационарах различной мощности объясняется погрешностями проводимых экономических исследований, которые учитывают уровень специализации больницы, обеспеченность врачами-специалистами и их использование (нагрузку), степень специализации и стоимость медицинского обслуживания, особенности организации лечебно-диагностического процесса, состав больных, тяжесть заболеваний, требующих различных лечебно-диагностических сил, средств и т.п.

Все эти параметры учитывались при проведении исследования лечебных учреждений Екатеринбурга. Работа построилась на изучении штатных и финансовых нормативов, смет расходов в больницах разной мощности, штатно-организационной структуры. В результате этого исследования, охватившего большое количество и малых, и средних, и крупных больничных комплексов, был сделан вывод, *что расходы на содержание койки не зависят от мощности учреждения.*

Результаты сравнительного анализа стоимости койко-дня, расходов на содержание больных в стационаре, больниц в зависимости от их мощности, структур, специализаций, врачебных помещений, "одной врачебной должности", лабораторных исследований и т.д. свидетельствуют о том, что в крупных больницах содержание и лечение больных иногда обходится дешевле, чем в мелких участковых больницах.

Городское управление здравоохранения Екатеринбурга совместно с МУ "Мединком" разработали Методическое руководство для расчета сметы доходов и расходов лечебно-профилактических учреждений города, на основании которого осуществляется единая методика формирования смет. Все ЛПУ составляют смету по структурным подразделениям, по видам источников финансирования в рамках статей затрат в соответствии с действующей бюджетной классификацией, утвержденной Федеральным Законом РФ. Данные учреждения и представили статистические объекты исследования; здесь мы исходили из того, что статьи расходов в них имеют единую нормируемую базу (сметы строятся на обоснованных расчетах расходов, необходимых для содержания учреждения и выполнения его оперативно-производственного плана работы).

Схема расчета нормативов по учреждениям здравоохранения представлена в табл.4.5.

Проведенный анализ структуры расходов по основным видам затрат в отрасли "Здравоохранение" показал, что определить единые коэффициенты (с предельно допустимым коэффициентом вариации) фонда заработной платы, фонда обеспечения деятельности и фонда коммунальных услуг невозможно.

При отнесении фактических расходов на стационар и поликлинику объединенной больницы предусматривалось из показанных в отчете об исполнении сметы общих сумм выделить все расходы по каждой статье, относящихся:

- к стационару;
- поликлинике;
- прочим учреждениям, входящим в состав объединенной больницы, а также к другим видам медицинского обслуживания – отделениям скорой медицинской помощи, молочным кухням и пр.

Усредненная полученная структура затрат для *стационара*:

- фонд заработной платы – 3 5%;
- фонд коммунальных услуг – 20%;
- фонд обеспечения деятельности – 45%.

Усредненная полученная структура затрат для *поликлиники*:

- фонд заработной платы – 50%;
- фонд коммунальных услуг – 9%;
- фонд обеспечения деятельности – 41%.

Усредненная полученная структура затрат для *станции скорой медицинской помощи*:

- фонд заработной платы – 35%;
- фонд коммунальных услуг – 5%;
- фонд обеспечения деятельности – 60% (в том числе 52% – расходы по ст. 110500 "Оплата транспортных услуг").

Усредненная полученная структура затрат для *"прочих учреждений"* аналогична структуре затрат поликлиники (фонд заработной платы – 50%; фонд коммунальных услуг – 9%; фонд обеспечения деятельности – 41%).

Расчет усредненной структуры (стационар, поликлиника, станции скорой медицинской помощи) производился исходя из рассчитанного удельного веса (стоимость единиц социального показателя и норматив на 1000 жителей) по среднегармонической формуле. Полученные результаты (табл.4.6):

- фонд оплаты труда – 40%;
- фонд коммунальных услуг – 20%;
- фонд обеспечения деятельности – 40%.

Таблица 4.5

Расчет объема затрат на предоставление государственных услуг по отрасли "Здравоохранение"¹

$$O_{\text{ми}} = (0,6\Phi_{\text{м}} \cdot K_1 + 0,29\Phi_{\text{м}} \cdot (K_2 + K_3) + 0,11\Phi_{\text{м}} \cdot K_4) \cdot (0,4K_{\text{н}} + 0,4K_{\text{ш}} + 0,2K_{\text{в}}) \cdot \chi_i^2$$

КОРРЕКТИРОВКА (коэффициенты)						
Финансовый норматив бюджетной услуги	χ_i	K_1 ($K_1 \leq 1$)	K_2 ($K_2 \leq 1$)	K_3 ($K_3 \leq 1$)	K_4 ($K_4 \leq 1$)	K_5
Ф _д – средний финансовый норматив по отрасли "Здравоохранение" в расчете на душу населения	Численность населения в расчете на 1-й территори	Коэффициент обеспеченности койками в расчете на 1000 жителей $K_1 = K_{\text{к}} / (N_1 \cdot \chi_i / 1000)$, где $K_{\text{к}}$ – фактическое число больничных коек на 1-й территории;	Коэффициент реальности амбулаторно-поликлинических учреждений (АПУ) $K_2 = K_{\text{а}} / (N_2 \cdot \chi_i / 1000)$, где $K_{\text{а}}$ – посещение АПУ за отчетный период на 1-й территории;	Коэффициент реальности лечения в дневных стационарах $K_3 = K_{\text{д}} / (N_3 \cdot \chi_i / 1000)$, где $K_{\text{д}}$ – количество за отчетный период на 1-й территории;	Коэффициент реальности вызовов скорой медицинской помощи (СМП) $K_4 = K_{\text{с}} / (N_4 \cdot \chi_i / 1000)$, где $K_{\text{с}}$ – количество вызовов СМП за отчетный период на 1-й территории;	Территориальный (i) потребительский индекс цен – показатель, позволяющий сравнивать уровни цен различных территорий по ценам товаров-представителей, входящих в потребительскую корзину. $K_5 = C_{\text{и}} / C_{\text{ср}}$, где $C_{\text{и}}$ – стоимость потребительской корзины на 1-й территории;
		N_1 – норматив больничных коек на 1000 жителей	N_2 – норматив посещения АПУ на 1000 жителей	N_3 – норматив количества дней лечения в стационарах	N_4 – норматив вызовов СМП на 1000 жителей	Территориальный (i) коэффициент стоимости коммунальных услуг. $K_{\text{и}} = C_{\text{и}} / C_{\text{ср}}$, где $C_{\text{и}}$ – территориальный стандарт ЖКУ в расчете на 1 м ² общей площади на 1-й территории;

Примечания:

¹ Составлено на основании: Об утверждении программ государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью: Постановление Правительства РФ от 11.09.1993 г. № 1096. В данном документе определены: N_1 – норматив объема стационарной помощи (290,5 к/д на 1000 жителей, в том числе по базовой программе – 2006,6 к/д); N_2 – норматив посещений (9198 посещений на 1000 жителей, в том числе по базовой программе – 8173 посещения); N_3 – норматив количества дней лечения в дневных стационарах, стационарах дневного пребывания и стационарах на дому (660 дней, в том числе по базовой программе – 538 дней); N_4 – норматив вызовов скорой медицинской помощи (340 вызовов на 1000 жителей); 0,6; 0,29; 0,11 – коэффициенты, отражающие удельный вес стоимостных показателей амбулаторно-поликлинической, стационарной и скорой медицинской помощи с учетом нормативных показателей в расчете на 1000 человек (основой для их определения послужили Методические рекомендации по порядку формирования и экономическому обоснованию территориальных про-

грамм государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью, утвержденные Приказом Министерства финансов РФ от 16.10.1998 г. № 12-03-04 [www.aha.ru/-efex].

² В формуле предполагается, что в величине Φ_3 учтено планируемое повышение в течение года минимального уровня оплаты труда, а также прогнозируемый рост цен. Если учет не произведен, то формула должна иметь следующий вид:

$$O_{\text{нм}} = (0,6\Phi_{\text{нм}} \cdot K_3 + 0,29\Phi_{\text{нм}} \cdot (K_3 + K_4) + 0,11\Phi_{\text{нм}} \cdot K_4) \cdot (0,4K_{\text{ст}} \cdot P_{\text{ст}} + 0,4K_{\text{д}} \cdot P_{\text{д}} + 0,2K_{\text{в}} \cdot P_{\text{в}}) \cdot S_{\text{д}}$$

где $P_{\text{ст}}$ – коэффициент роста минимального уровня оплаты труда; $P_{\text{д}}$ – коэффициент роста цен; $P_{\text{в}}$ – коэффициент роста цен на коммунальные услуги. Возможно рассматривать как обеспеченность врачами, машинами СМП для предоставления услуг.

Таблица 4.6

Расчет финансового норматива социальных показателей
по отрасли "Здравоохранение"

		Статьи расходов			1	2	3
Финансовый норматив 2	Финансовый норматив 1	ФОТ	110100 "Оплата труда"				
			110111 "Основной оклад"	+	+	+	
			110112 "Надбавки к заработной плате"	+	+	+	
			110113 "Дополнительная оплата"	+	+	+	
			110114 "Прочие денежные выплаты"	+	+	+	
		ФОД	110200 "Начисления на оплату труда"	+	+	+	
			110210 "Страховые взносы в фонд социального страхования РФ" (5,4%)	+	+	+	
			110220 "Страховые взносы в Пенсионный фонд РФ" (28%)	+	+	+	
			110230 "Страховые взносы в Государственный фонд занятости населения РФ" (1,5%)	+	+	+	
			110240 "Страховые взносы в фонд ОМС" (3,6%)	+	+	+	
			110300 "Приобретение предметов снабжения и расходных материалов"				
			110310 "Канцелярские принадлежности и предметы для текущих хозяйственных нужд"	ф	ф	ф	
			110320 "Медицинские расходы"	+	+	+	
			110321 "Медикаменты и перевязочные средства"	+	+	+	
			110322 "Прочие лечебные расходы"	+	+	+	
			110330 "Мягкий инвентарь и обмундирование"	+	+	+	
			110335 "Прочие расходные материалы и предметы снабжения"	+	+	+	
			110340 "Питание"	+	-	-	
			110400 "Командировки и служебные разъезды"	ф	ф	ф	
			110500 "Оплата транспортных услуг"	+	+	+	
			110600 "Оплата услуг связи"	+	+	+	
		ФКУ	110700 "Оплата коммунальных услуг"				
			110710 "Оплата содержания помещений"	ф	ф	ф	
			110720 "Оплата отопления помещений"	+	+	+	
			110730 "Оплата освещения помещений"	+	+	+	
			110740 "Оплата водоснабжения помещений"	+	+	+	
			110750 "Оплата аренды помещений"	-	-	-	
	ФВ		111000 "Прочие текущие расходы на закупку товаров и оплату услуг"				
			111010 "Оплата услуг научно-исследовательских организаций"	ф	ф	ф	
			111020 "Оплата текущего ремонта оборудования и инвентаря"	ф	ф	ф	
			111030 "Оплата текущего ремонта зданий и сооружений"	+	+	+	
			111040 "Прочие текущие расходы"	ф	ф	ф	
			240100 "Приобретение оборудования и предметов длительного пользования"	ф	ф	ф	
			240102 "Приобретение производственного оборудования и предметов длительного пользования"	ф	ф	ф	
			240300 "Капитальный ремонт"	+	+	+	
			240350 "Капитальный ремонт объектов социально-культурного и бытового назначения"	+	+	+	
			260200 "Приобретение нематериальных активов"	ф	ф	ф	
			800000 "Всего"	Σ	Σ	Σ	

Примечание. 1 – больницы, 2 – поликлиники; 3 – станции скорой помощи; ФОТ – фонд оплаты труда; ФОД – фонд обеспечения деятельности; ФКУ – фонд коммунальных услуг; ФВ – фонд воспроизводства; "+" – нормируемые статьи; "-" – статьи, не учитываемые в составе финансового норматива; "ф" – статьи, фактически определяемые выше сумм, утвержденных по смете текущего года.

Определение стоимости одного койко-дня, одного врачебного посещения, одного вызова скорой медицинской помощи производилось по статьям текущих расходов по каждому типу учреждений на основе действующих натуральных и денежных норм и нормативов, а также сложившихся на территории цен.

В расчет включались:

- **Расходы на оплату труда**, которые исчислялись исходя из тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы, установленной федеральным Законом от 04.02.1999 г. № 22 в размере 110 р. в месяц, тарифных коэффициентов, установленных Постановлением Правительства РФ от 18.03.1999 г. № 309, Положением об оплате труда работников здравоохранения РФ (Приказ Минздрава РФ от 15.10.1999 г. № 377), численности должностей медицинского и другого персонала в соответствии со штатными нормативами и типовыми штатами.

Общая схема расчета фонда заработной платы представлена на рис.4.2.

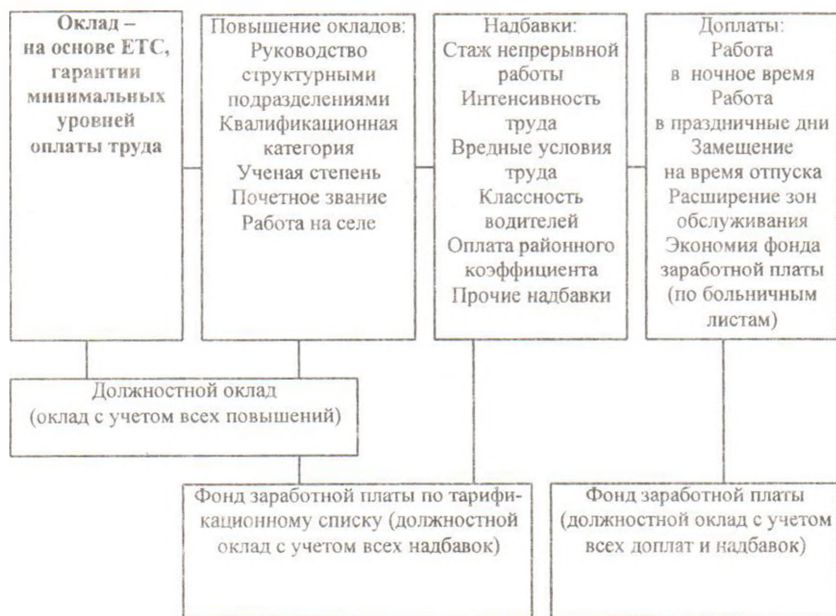


Рис.4.2. Схема расчета фонда заработной платы по отрасли "Здравоохранение"

- **Начисления на заработную плату** в соответствии с установленными законодательными актами, размерами отчислений во внебюджетные фонды.

- **Приобретение продуктов питания** на основании действующих ведомственных натуральных норм и усредненных сложившихся в муниципальном образовании цен.

- **Приобретение мягкого инвентаря**, на основании ведомственных натуральных норм по типам учреждений и усредненных сложившихся в муниципальном образовании цен.

- **Приобретение медикаментов.** Здесь за основу принята стоимость одного вызова врача скорой помощи, определенная в действующих ценах в соответствии с натуральными нормами, утвержденными приказом Министерства здравоохранения РФ от 23.10.1998 г. № 17. Стоимость медикаментов на один койко-день в больнице, одного врачебного посещения в поликлинике определена в пропорциональном соотношении к стоимости вызова скорой помощи, указанной в Методических рекомендациях Министерства финансов СССР от 30.12.1988 г. № 194.

- **Коммунальные услуги** на основании утвержденных лимитов потребления топливно-энергетических ресурсов в натуральном и стоимостном выражении.

- **Текущий ремонт оборудования** в соответствии с инструкцией МФ СССР от 29.05.1978 г. № 48 в размере 4% от балансовой стоимости основных фондов, определенной на основании данных бухгалтерского баланса.

- **Прочие расходы** (услуги связи, приобретение канцелярских принадлежностей, командировочные услуги и т.д.) в процентном отношении к текущим затратам на здравоохранение.

По рассчитанным нормативам финансирования и объемным показателям работы учреждений здравоохранения определяются суммарные затраты на медицинскую помощь.

Следует отметить, что в больницах, в случае простоя койки, ее содержание составляет около 75% расходов на содержание больного. Экономические потери в результате простоя коек могут быть определены в больнице с помощью следующей формулы:

$$Z = \left(\frac{W_{\phi}}{I_{\phi}} - \frac{W_p}{I_p} \right) \cdot I_p,$$

где Z – экономические потери за год, р.;

W_{ϕ} – нормативные расходы на содержание больничных коек в год, кроме ст. 110340 "Питание", 110321 "Медикаменты и перевязочные средства", р.;

I_{ϕ} – фактическое число проведенных койко-дней;

I_p – расчетное число койко-дней.

Величину K_2 (см. табл.4.5), коэффициент реальности посещения АПУ, можно рассматривать и как обеспеченность АПУ персоналом.

Величину K_4 (см. табл.4.5), коэффициента реальности вызовов скорой медицинской помощи, можно рассматривать и как обеспеченность парком автомашин скорой помощи.

При определении затрат на предоставление **жилищно-коммунальных услуг** необходимо исходить из того, что каждой группе основных фондов жилищного хозяйства присущи свои количественные и качественные показатели, характеризующие их состояние в плане трудоемкости обслуживания. Таких показателей много, но, как свидетельствует практика, чем обширнее система оценочных показателей, тем она менее пригодна для использования в работе.

Поэтому мы остановились на минимуме показателей, которые, во-первых, в наибольшей степени характеризуют состояние основных фондов и, во-вторых, ограничиваются действующей статистической и бухгалтерской отчетностью и не требуют проведения специальных исследований и расчетов.

Трудоемкость услуг ЖКХ в значительной степени зависит от технического состояния жилья и внутридомовых сетей, т.е. от уровня износа. Следовательно, износ основных фондов является одним из важнейших показателей состояния жилищного фонда. Такие показатели, как этажность, квартироплотность, состояние придомовой территории и т.п. также характеризуют состояние жилищного фонда, однако мы остановились на трех основных характеристиках жилищного фонда, которые можно получить на основе имеющейся отчетности. Сюда относятся:

- площадь;
- износ;
- уровень благоустройства.

Если общая площадь жилых домов – количественный показатель, то износ жилфонда и уровень благоустройства характеризуют его качественную сторону и определяют трудоемкость обслуживания при предоставлении заданного объема услуг. Таким образом, данные показатели следует учитывать при корректировке количественного показателя.

При расчете объемов затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг в качестве количественных параметров должны выступать социальные нормы общей площади жилья в расчете на человека. Определение общей нормативной величины площади жилищного фонда определяется методом прямого счета: перемножением численности населения i -й территории на социальную норму в расчете на человека ($Ч_i \cdot N_1$) – табл.4.7.

В современных условиях выполняется Указ Президента РФ "О реформе ЖКХ в РФ" (в ред. от 27.05.1997 г. № 528), согласно которому ежегодно определяется доля платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг (N_2). На 1999 г. величина N_2 составляла 60%, на 2000 г. – 70%.

Использование корректировочных коэффициентов $K_{из}$ (коэффициент износа) и $K_{бл}$ (коэффициент уровня благоустройства жилого фонда) будет способствовать отражению уровня трудоемкости обслуживания единицы площади жилого фонда, рассчитываемого от среднего показателя, равного единице.

Таким образом, потребность в прямых бюджетных ресурсах (дотациях) $Б_{ЖКХi}$, с учетом социальных норм общей площади жилья и выделенной доли платежей населения, в ЖКХ будет определяться как

$$Б_{ЖКХi} = Ч_i \cdot 12 \cdot \Phi_{ЖКХс} \cdot N_1 \cdot (1 - N_2/100)$$

(расшифровку показателей см. в табл.4.7).

Помимо "прямых" бюджетных дотаций следует определять средства на покрытие льгот и субсидий в ЖКХ, предоставляемых населению.

Общие затраты на предоставление государственных услуг отрасли складываются из следующих затрат:

- $P_{1ЖКХi}$ – затраты на дотирование обслуживания жилья и предоставления коммунальных услуг населению, проживающему в жилищном фонде i -й территории (за исключением проживающих в ведомственном и индивидуальном жилье).
- $P_{2ЖКХi}$ – затраты на дотирование обслуживания жилья и предоставления коммунальных услуг населению, проживающему в ведомственном жилом фонде в течении n месяцев года, со дня передачи ведомственного фонда в муниципальную собственность.
- $P_{3ЖКХi}$ – затраты на дотирование коммунальных услуг населению, проживающему в индивидуальном жилом фонде.

Таблица 4.7
"Жилищно-коммунальное хозяйство"

Расчет объема затрат на предоставление государственных услуг по отрасли "Жилищно-коммунальное хозяйство"

$$\begin{aligned}
 O_{\text{жкх}} &= P_{\text{жкх1}} + P_{\text{жкх2}} + P_{\text{жкх3}} + P_{\text{жкх4}} + P_{\text{жкх5}} \\
 P_{\text{жкх1}} &= Q_{\text{сб}} \cdot 12 \cdot \Phi_{\text{жкх}} \cdot N_1 \cdot K_{\text{сб}} \cdot (1 - N_2 / 100) \cdot (K_{\text{сб}} + K_{\text{сб2}}) \\
 P_{\text{жкх2}} &= Q_{\text{б}} \cdot n \cdot \Phi_{\text{жкх}} \cdot N_1 \cdot K_{\text{б}} \cdot (1 - N_2 / 100) \cdot (K_{\text{б}} + K_{\text{б2}}) \\
 P_{\text{жкх3}} &= Q_{\text{д}} \cdot 0,7 \cdot 12 \cdot \Phi_{\text{жкх}} \cdot N_1 \cdot (1 - N_2 / 100) \cdot K_{\text{д}} \\
 P_{\text{жкх4}} &= [Q_1 \cdot 12 \cdot \Phi_{\text{жкх}} \cdot N_1 \cdot K_{\text{об}} \cdot (1 - N_2 / 100) \cdot (K_{\text{об}} + K_{\text{об2}})] \cdot (1 + K_{\text{д}} / 100 + K_{\text{сб}} / 100)
 \end{aligned}$$

Финансовый норматив бюджетной услуги	Ч ₁	Ч ₁₀	Ч _д	Ч _б	N ₁	N ₂	КОРРЕКТИРОВКА (коэффициенты)			
							K _{сб} , K _б , K _д	K _{жкх1} , K _{жкх2} , K _{жкх3} , K _{жкх4} , K _{жкх5}	K _{об} , K _{об2} , K _{сб}	K _д
Ф _{жкх} - средний финансовый норматив по отрасли "Жилищно-коммунальное хозяйство" в расчете на 1 м ² общей площади жилья в месяц для субъекта РФ (федеральный стандарт стоимости ЖКУ для субъекта)	Численность населения i-й территории	Скорректированная численность населения i-й территории	Численность населения i-й территории, проживающего в среднем в жилищном фонде	Численность населения i-й территории, проживающего в жилищном фонде	Стандарт социальной нормы площади жилья в расчете на 1 человека (в настоящее время 18 м ²)	Стандарт уровня платежей граждан за ЖКУ на планируемый год (1999 г. - 60%)	Коэффициент обеспеченности общей площадью жилья	Коэффициент (степень) износа жилищного фонда i-й территории	Коэффициент уровня благоустройства жилого фонда i-й территории	Доля доходов, выделяемых в виде субсидий на ЖКУ на i-й территории, %

Примечание. Составлено на основании Постановления Правительства РФ "О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1999 г." от 24.02.1999 г. № 205 и Методики определения федеральных стандартов и тарифов, утвержденных федеральной энергетической комиссией РФ 04.08.1997 г.

- $P_{\text{ЖКХ}i}$ – затраты на дотирование выпадающих расходов вследствие предоставления льгот и субсидий населению i -й территории (льготы и субсидии предоставляются населению вне зависимости от принадлежности имущественного фонда).

Для расчета $P_{\text{ЖКХ}i}$ используются:

- $\text{Ч}_{\text{ски}}$ – численность населения i -й территории за вычетом численности населения, проживающего в ведомственном и индивидуальном фонде, чел.

- 12 – двенадцать месяцев в году, в течении которых жилищно-коммунальные услуги подлежат дотированию.

- $\Phi_{\text{ЖКХс}}$ – средний финансовый норматив по отрасли "Жилищно-коммунальное хозяйство" в расчете на 1 м² общей площади жилья в месяц для субъекта РФ (федеральный стандарт предельной стоимости ЖКУ для субъекта РФ), р.

- N_1 – стандарт социальной нормы площади жилья в расчете на 1 человека (в настоящее время – 18 м²), м².

- N_2 – стандарт уровня платежей граждан за ЖКУ на планируемый год (1999 г. – 60%), %.

- $K_{\text{оски}}$ – коэффициент обеспеченности населения общей площадью жилья, определяемый как

$$K_{\text{оски}} = S_{\text{общски}} / (\text{Ч}_{\text{ски}} \cdot N_1),$$

где $S_{\text{общски}}$ – общая площадь жилфонда i -й территории за вычетом ведомственного и индивидуального жилфонда, м²;

$$K_{\text{оски}} \leq 1.$$

- $K_{\text{иски}}$ – коэффициент износа жилфонда ($S_{\text{общски}}$), определяемый как

$$K_{\text{иски}} = I_{\text{ски}} - I_i,$$

где $I_{\text{ски}}$ – коэффициент износа жилфонда ($S_{\text{общски}}$);

I_i – коэффициент износа жилфонда в целом по субъекту РФ.

Например: если коэффициент износа $S_{\text{общски}}$ фонда составляет 0,15 (15%), а в целом по субъекту РФ 0,232 (23,2%), то корректировочный коэффициент для $S_{\text{общски}}$ фонда составит $0,15 - 0,232 = -0,082$.

- $K_{\text{бски}}$ – коэффициент уровня благоустройства жилфонда $S_{\text{общски}}$, определяемый как

$$K_{\text{бски}} = [(\sum S_{\text{общски}j}) / S_{\text{общски}} \cdot n],$$

где $S_{\text{общски}j}$ – площадь жилфонда, оборудованная отдельными видами благоустройства, м²;

$S_{\text{общски}}$ – общая величина площади жилфонда, м²;

n – количество видов благоустройства.

Например: Вся площадь – 80000 м². Жилфонд оборудован электричеством, водопроводом и газом (по 80000 м²), канализацией (73000 м²), центральным отоплением (72000 м²), ваннами, душами (60000 м²), горячим водоснабжением (54000 м²), лифтами и мусоропроводами (по 30000 м²). Отсюда $K_{бскі} = (80000 \cdot 3 + 73000 + 72000 + 60000 + 54000 + 30000 \cdot 2) / (80000 \cdot 9) = 0,78$.

Для расчета $P_{ЖКХі}$ используются:

- $\mathcal{C}_{ві}$ – численность населения, проживающего в ведомственном жилфонде, передаваемого в плановом периоде в муниципальную собственность, чел.

- n – число месяцев после передачи ведомственного жилья в муниципальную собственность (число месяцев в плановом периоде, в течение которых будет осуществляться дотирование жилищно-коммунальных услуг).

- $\Phi_{ЖКХс}$ – средний финансовый норматив по отрасли "Жилищно-коммунальное хозяйство" в расчете на 1 м² общей площади жилья в месяц для субъекта РФ (федеральный стандарт предельной стоимости ЖКУ для субъекта РФ), р.

- N_1 – стандарт социальной нормы площади жилья в расчете на 1 человека (в настоящее время 18 м²), м².

- N_2 – стандарт уровня платежей граждан за ЖКУ на планируемый год (1999 г. – 60%), %.

- $K_{ові}$ – коэффициент обеспеченности населения передаваемого ведомственного жилья общей площадью, определяемый как

$$K_{ові} = S_{общві} / (\mathcal{C}_{ві} \cdot N_1),$$

где $S_{общві}$ – общая площадь передаваемого ведомственного жилья, м²;

$$K_{ові} \leq 1.$$

- $K_{иві}$ – коэффициент износа передаваемого ведомственного жилфонда ($S_{общві}$), определяемый как

$$K_{иві} = I_{ві} - I_s,$$

где $I_{ві}$ – коэффициент износа передаваемого жилфонда ($S_{общві}$);

I_s – коэффициент износа жилфонда в целом по субъекту РФ.

- $K_{бві}$ – коэффициент уровня благоустройства жилфонда ($S_{общві}$), определяемый как

$$K_{бві} = [(\sum S_{общвіо}) / S_{общві} \cdot n],$$

где $S_{общвіо}$ – площадь передаваемого ведомственного жилфонда, оборудованная отдельными видами благоустройства, м²;

$S_{общві}$ – общая величина передаваемого ведомственного жилфонда, м²;

n – количество видов благоустройства, м^2 .

Для расчета $P_{\text{ЖКХс}}$ используются:

- $Ч_{\text{ин}}$ – численность населения, проживающего в индивидуальном жилфонде, передаваемом в плановом периоде в муниципальную собственность, чел.

- 12 – число месяцев в плановом периоде после передачи ведомственного жилья в муниципальную собственность, в течение которых будет осуществляться дотирование жилищно-коммунальных услуг.

- $\Phi_{\text{ЖКХс}}$ – средний финансовый норматив по отрасли "Жилищно-коммунальное хозяйство" в расчете на 1 м^2 общей площади жилья в месяц для субъекта РФ (федеральный стандарт предельной стоимости ЖКУ для субъекта РФ), р.

- 0,7 – коэффициент, учитывающий долю расходов коммунальных услуг в общей величине $\Phi_{\text{ЖКХс}}$.

- N_1 – стандарт социальной нормы площади жилья в расчете на 1 человека (в настоящее время – 18 м^2), м^2 .

- N_2 – стандарт уровня платежей граждан за ЖКУ на планируемый год (1999 г. – 60%), %.

- $K_{\text{би}}$ – коэффициент уровня благоустройства индивидуального жилфонда на i -й территории, определяемый как

$$K_{\text{би}} = [(\sum S_{\text{общин}}) / S_{\text{общин}} \cdot n],$$

где $S_{\text{общин}}$ – площадь индивидуального жилфонда, оборудованная отдельными видами благоустройства, м^2 ;

$S_{\text{общин}}$ – общая величина индивидуального жилфонда, м^2 ;

n – количество видов благоустройства, м^2 .

Для расчета $P_{\text{ЖКХс}}$ используются:

- $Ч_i$ – численность населения i -й территории, чел.

- 12 – двенадцать месяцев в плановом периоде, в течение которых будут предоставляться льготы и субсидии населению.

- $\Phi_{\text{ЖКХс}}$ – средний финансовый норматив по отрасли "Жилищно-коммунальное хозяйство" в расчете на 1 м^2 общей площади жилья в месяц для субъекта РФ (федеральный стандарт предельной стоимости ЖКУ для субъекта РФ), р.

- N_1 – стандарт социальной нормы площади жилья в расчете на 1 человека (в настоящее время – 18 м^2), м^2 .

- N_2 – стандарт уровня платежей граждан за ЖКУ на планируемый год (1999 г. – 60%), %.

- K_{oi} – коэффициент обеспеченности населения ($Ч_i$) общей площадью жилья, определяемый как

$$K_{\text{oi}} = S_{\text{общ}} / (Ч_i \cdot N_1),$$

где $S_{\text{общ}i}$ – общая площадь жилфонда i -й территории, м^2 ;
 $K_{\text{oi}} \leq 1$.

• $K_{\text{би}}$ – коэффициент уровня благоустройства $S_{\text{общ}i}$, определяемый как

$$K_{\text{би}} = [(\sum S_{\text{общ}io}) / S_{\text{общ}i} \cdot n],$$

где $S_{\text{общ}io}$ – площадь жилфонда, оборудованная отдельными видами благоустройства, м^2 ;

$S_{\text{общ}i}$ – общая площадь жилфонда i -й территории, м^2 ;

n – количество видов благоустройства.

• $K_{\text{из}}$ – коэффициент износа жилфонда ($S_{\text{общ}i}$), определяемый как

$$K_{\text{из}} = I_{\text{из}} - I_i,$$

где $I_{\text{из}}$ – коэффициент износа жилфонда i -й территории;

I_i – коэффициент износа жилфонда в целом по субъекту РФ.

Потребность в средствах на покрытие льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг можно определить путем выделения доли выпадающих доходов вследствие предоставления льгот⁸ по ЖКУ ($K_{\text{ли}}$). Определение величины $K_{\text{ли}}$ возможно на основании отчетных данных за предшествующий период, скорректированных на принимаемые (отменяемые) законодательные акты федерального уровня.

Потребность в средствах на покрытие выпадающих доходов вследствие реализации программы жилищных субсидий⁹ определяется по основным принципам аналогично расчету по льготам. Определение величины $K_{\text{с}}$ возможно аналогичным методом: численность населения с доходом ниже прожиточного минимума корректируется на коэффициент семейности (так как субсидии предоставляются на семью) и коэффициент исключения двойного счета (так как субсидии начисляются с учетом льгот):

$$K_{\text{с}} = (Ч_{\text{н}} / K_{\text{с}}) \cdot K_{\text{д}} \cdot 100\%,$$

где $Ч_{\text{н}}$ – численность населения с доходом ниже прожиточного минимума, чел.;

$K_{\text{с}}$ – коэффициент семейности (на территории Свердловской области – 3.2);

$K_{\text{д}}$ – 0,9.

При определении величины $K_{\text{би}}$ (уровень благоустройства) можно применять комбинированную группировку жилых строений по элементам благоустройства с определением для каждой группы специальных коэффициентов.

Первая группа благоустройства – жилые строения, имеющие горячее водоснабжение, ванную (душ), центральное отопление, газ, водопровод, канализацию, электричество.

Вторая – жилые строения с теми же видами благоустройства, но без ванной (душа) и горячего водоснабжения.

Третья – без ванной (душа), а также без центрального отопления и газа.

Четвертая – строения, оборудованные водопроводом, канализацией и электроосвещением.

Пятая – строения с водопроводом и электроосвещением.

Шестая – строения, имеющие только электроосвещение.

Предлагаемые методические рекомендации по расчету нормативов затрат на предоставление государственных услуг по рассмотренным отраслям позволят выстроить разумную взаимосвязь финансовых ресурсов федерального, регионального и муниципальных бюджетов.

Примечания

¹ Стабильность определяется двумя показателями: статистическим за ретроспективный период времени и высоким коэффициентом корреляционной связи.

² Коэффициент корректировки (коэффициент роста) определяется за ретроспективный период и представляет коэффициент изменения потребностей (при условии неизменности цен).

³ В том числе ст. 110310 + ст. 110330 + ст. 110340.

⁴ В рассматриваемых рекомендациях.

⁵ Постановление Правительства РФ от 11.09.1998 г. № 1096 // Рос. газ. 1998. № 38.

⁶ В отечественной литературе ДРГ иногда называют клинко-статистическими группами (КСГ).

⁷ В некоторых экономических исследованиях предлагается учитывать показатель квартироплотности ($K_{\text{кп}}$), определяемый как $K_{\text{кп}} = S^0_{\text{ос}} / S^0_{\text{от}}$, где $S^0_{\text{ос}}$ – средняя площадь квартиры по субъекту РФ в целом, $S^0_{\text{от}}$ – средняя площадь квартиры на i -й территории. Этот показатель определяет отклонение трудоемкости обслуживания единицы площади данного жилого фонда от среднерегionalного, равного единице, и служит для приведения величины жилищного фонда в единый масштаб измерения. Данный показатель, несомненно, представляет ценность, но применение его затруднено вследствие несовершенства существующей статистической отчетности.

⁸ Форма госстатнаблюдения 26-ЖКХ "Сведения о предоставлении гражданам льгот по оплате жилья и коммунальных услуг".

⁹ Форма госстатнаблюдения 22-ЖКХ "Сведения о предоставлении гражданам жилищных субсидий".

Литература

Конституция (Основной Закон) РФ – России / Изд. Верхов. Совета Рос. Федерации. М.: Известия, 1993.

Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31.

Налоговый Кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // Рос. газ. 1998. 6 авг.

О бюджетной классификации РФ: Федерал. закон от 15.08.1996 г. РФ № 11593 // Рос. газ. 1996. 22 авг.

О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 6.07.1991 г. № 1550-1. М.: Сов. Россия, 1991.

О государственной бюджетной системе РСФСР в 1991 г.: Закон РСФСР // Урал. рабочий. 1991. 3 янв.

О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу: Закон РФ от 15.07.1992 г. № 3303-1 // Рос. газ. 1992. 8 сент.

О финансовых основах местного самоуправления в РФ: Закон РФ от 25.09.1997 г. № 126-ФЗ // Рос. газ. 1997. 30 сент.

Об образовании: Закон РФ от 13.01.1996 г. № 12-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 3.

Основы законодательства РФ о культуре: Закон РФ от 09.10.1992 г. № 3612-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992.

О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов: Закон РФ от 20.08.1995 г. № 122-93 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 32.

Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР от 19.12.1991 г. № 2060-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10.

Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления: Закон РФ от 15.04.1993 г. № 4807-1 // Рос. газ. 1993. 30 апр.

О прожиточном минимуме в РФ: Закон РФ от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1997. № 43.

О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности в Свердловской области: Закон Свердловской области от 18.12.1996 г. № 56-ОЗ с изменениями и дополнениями от 21.08.1997 г. № 55-ОЗ; 05.12.1997 г. № 74-ОЗ; 28.12.1998 г. № 50-ОЗ // Обл. газ. 1998. 30 дек.

Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ на 1999 г. и до 2001 г. // Собр. законодательства РФ. 1998. № 32.

О бюджетной политике на 2000 г.: Послание Президента РФ Правительству РФ от 12.04.1999 г. // Рос. газ. 1999. 13 апр.

О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 – 2000 годов: Постановление Правительства РФ от 26.02.1997 г. № 222 // Рос. газ. 1997. 11 марта.

О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1999 г.: Постановление Правительства РФ от 24.02.1999 г. № 205 // Рос. газ. 1999. 2 марта.

Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по РФ и в субъектах РФ: Постановление Правительства РФ от 17.02.1999 г. № 192 // Собр. законодательства РФ. 1999. № 8.

О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление Верхов. Совета РФ от 27.01.1991 г. № 3020-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1997. № 3.

О финансировании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в ведение местных органов исполнительной власти при приватизации предприятий: Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23.12.1993 г. № 1325 // Собр. актов Президента. 1993. № 52.

Об организации пенсионного фонда РСФСР: Постановление Верхов. Совета РСФСР от 22.12.1990 г. № 442-1 [www.aha.ru/clex].

О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР: Постановление Совета Министров РСФСР от 25.12.1990 г. № 600 // Собр. Постановлений Правительства РСФСР. 1991. № 5.

О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993г.: Постановление Верхов. Совета РФ от 24.02.1993 г. № 4543-1 // Рос. газ. 1993. 28 апр.

О государственном фонде содействия занятости: Постановление Кабинета министров СССР от 14.05.1991 г. № 247 // Собр. Постановлений Правительства СССР. 1991. № 4.

Об утверждении положения о республиканском (федеральном) и территориальном фондах социальной поддержки населения и мерах по обеспечению деятельности этих фондов: Постановление Правительства РФ от 19.02.1992 г. № 121 // Социальная политика: Сб. М., 1992.

Об утверждении программы государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью: Постановление Правительства РФ от 11.09.1998 г. № 1096 // Собр. законодательства РФ. 1998. № 38.

О методических рекомендациях по составлению финансовых балансов субъектов РФ: Приказ Мин-ва экономики РФ от 21.04.1999 г. № 199.

Дополнения к перечню типов и видов государственных и муниципальных образовательных учреждений: Письмо Мин-ва общего и проф. образования РФ от 3.10.1997 г. № 1336/14-12.

О муниципальном уровне управления образования: Письмо Мин-ва образования РФ от 24.06.1997 г. № 06-51-34 ИН/25-02 // Образование в документах. 1997. № 17.

Об утверждении положения об определении подобъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности: Распоряжение Президента РФ от 18.03.1992 г. № 114-РП // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13.

Об упорядочении процесса разграничения прав собственности на объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий: Распоряжение Гос. Ком. РФ по упр. гос. имуществом от 27.01.1993 г. № 135-р.

Об адресной социальной поддержке семей: Распоряжение Правительства РФ 4.06.1997 г. № 775-р.

Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов: Указ Президента РФ от 23.05.1996 г. // Рос. газ. 29 мая.

Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий: Указ Президента РФ от 10.01.1993 г. № 8 // Рос. газ. 1993. 20 янв.

Методические рекомендации по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью Мин-ва финансов РФ от 16.10.1998 г. № 12-03-04.

Методика определения федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, а также величины трансфертов с учетом соблюдения в субъектах РФ федеральных стандартов и тарифов, утвержденных федеральной энергетической комиссией РФ 04.08.1997 г.

Методические рекомендации по составлению сводного финансового баланса территории (города, района) в условиях перехода Свердловской области на самоуправление и самофинансирование / Свердлов. обл. ком. нар. депутатов; Глав. планово-экон. упр. Свердловск, 1990.

Богачева О.Ф. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // МЭ и МО. 1995. № 9.

Бойков В.Э. и др. Участие населения в финансировании здравоохранения // Здравоохранение: Журн. для руководителя и бухгалтера. 2000. № 2.

Бюджетная система Российской Федерации: Учеб. / М.В.Романовский и др.; Под ред. М.В.Романовского, О.В.Врублевской. М.: Юрайт, 1999.

Губернатор Свердловской области держит отчет: Цифры и факты о деятельности первого губернатора Свердловской области. Екатеринбург, 1999.

Доходы и уровень жизни населения по регионам России: Система показателей, методика расчетов, мониторинг: Материалы Всерос. семинара-совещания, 22 – 25 апреля 1996 г., Москва. М., 1996.

Жилищные условия и коммунальное обслуживание населения на рубеже веков // Справочно-информационное пособие для специалистов ЖКХ и населения / Гос. ком. РФ по стр-ву и жилищно-коммун. комплексу. М., 2000.

Ковалева Г.А., Пешина Э.В. Применение социальных норм и финансовых нормативов Свердловской области // Рос. экон. журн. 1999. № 7.

Ковалева Г.А., Пешина Э.В. Механизм формирования бюджетной потребности развития социальной сферы крупнейшего города. Екатеринбург: УрО РАН, 1994.

Ковалева Г.А., Пешина Э.В. Финансовые ресурсы федерального бюджета России. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 1999.

Корчагин В.П. Состояние финансирования здравоохранения // Экономика здравоохранения. 1996. № 1.

Культурная политика России: История и современность: Два взгляда на одну проблему / Отв. ред. И.А.Бутенко, К.Э.Разлогов. М.: Либерия, 1998.

Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А., Ратновский А.А. Универсальный бизнес-словарь. М.: ИНФРА-М, 1997.

Матвеев А.Н. и др. Методические подходы к формированию социальных расходов бюджета Ямало-Ненецкого АО // Финансы. 1998. № 6.

Методические основы учета инфляционной составляющей при расчете социальных затрат в системе образования / Г.А.Ковалева, Б.С.Модель, Э.В.Пешина. Екатеринбург: УрО РАН, 1993.

Основные положения нового хозяйственного механизма в отраслях непроизводственной сферы: Постановление СМ СССР от 23.11.1988 г. № ПП-24807 // Полный хозяйственный расчет и самофинансирование: Сб. док. М.: Правда, 1988.

Современные тенденции социально-экономического развития РФ / Отдел экономического анализа. Информационно-аналит. упр. Аппарата Совета Федерации // Аналит. вестник: Бюджетный кризис и актуальные проблемы финансовой политики. 1997. № 20 (65).

Собственность. Итоги приватизации // Экономика и жизнь. 1996. № 19.

Экономическое развитие России в 1997 г. // Вопр. экономики. 1998. № 3.

Soziale Marktwirtschaft: Geschichte, Konzept, Leistung / D.Grosser u.a. Stuttgart: Kohlhammer, 1998. Bd. 9.

Schiefaer G., Maeda A. A Curmudgeon's Guide to Financing Health Care in Developing Countries // Innovations in Health: Care Financing: Proceedings of a World Bank Conference, March 10 – 11. L., 1997.

The Welfare State in America / ed. by Y. Hasenfield, M. Zald. Beverly Hills, 1996.

Welfare State and Welfare Society. L., 1996.

Welfare reform proposals. N.Y., 1987.

Приложение 1
Соглашения Свердловской области с федеральными органами власти в вопросах социальной направленности

Наименование документа	Краткое содержание
Соглашение "О разграничении полномочий в вопросах бюджетных взаимоотношений"	В целях сокращения встречных потоков средств на финансирование федеральных программ на территории области будут поступать через территориальное управление федерального казначейства
Соглашение "О разграничении полномочий в сфере денежно-кредитной политики"	Подтверждено право Свердловской области самостоятельно распоряжаться финансовыми ресурсами областного бюджета, внебюджетных фондов и заемными средствами. Финансирование федеральных программ, реализуемых на территории Свердловской области, из средств федеральных внебюджетных фондов осуществляется непосредственно через областные структуры последних. Финансирование федеральных целевых программ осуществляется через уполномоченные банки, определяемые по представлению Правительства Свердловской области
Соглашение "О разграничении полномочий в сфере пенсионного обеспечения"	Создание в области единой пенсионной службы на базе Пенсионного фонда РФ и органов социальной защиты области. Служба охватывает весь комплекс пенсионных услуг, начиная от сбора страховых взносов и заканчивая доставкой пенсий. Денежные средства службы являются федеральной собственностью, не входят в состав бюджета области и нецелесообразно использованию не подлежат
Соглашение "О разграничении полномочий в сфере эпидемиологического благополучия населения"	Определен статус государственной санитарно-эпидемиологической службы Свердловской области. Финансирование службы осуществляется из областного бюджета, руководители назначаются по согласованию с Губернатором области, а методическое руководство производятся федеральными органами исполнительной власти
Соглашение "О разграничении полномочий в сфере здравоохранения"	Федерация реализует на территории области федеральные программы развития здравоохранения, а область получает право на утверждение территориальной программы обязательного медицинского страхования, лицензирование и аккредитацию медицинских и аптечных учреждений, аттестацию медицинских кадров, утверждение тарифов на платные медицинские услуги

Соглашение "О разграничении полномочий в сфере управления объектами исторического и культурного наследия, находящимися в государственной собственности"	Разделение объектов исторического и культурного наследия на федеральные и областные. В раздел федеральных отнесены 14 объектов, финансирование которых будет осуществляться из федерального бюджета
Соглашение "О разграничении полномочий в сфере науки, высшего и среднего профессионального образования"	Финансирование федеральных учреждений и учебных заведений осуществляется напрямую из бюджета Федерации за счет налоговых платежей, взимаемых на территории области (исключение - обеспечение Уральского отделения РАН, а также деятельности вузов по выполнению федеральных проектов и программ)
Соглашение между федеральным экономическим фондом РФ и Правительством Свердловской области о взаимодействии в области финансирования и реализации экологических программ, проектов, отдельных мероприятий	Совместная разработка и реализация природоохранных программ и объектов. Обеспечение населения питьевой водой, отвечающей санитарно-гигиеническим требованиям; создание Единой системы государственного экологического мониторинга; охрана атмосферного воздуха, в том числе сокращение выбросов автотранспортного транспорта
Соглашение о взаимном сотрудничестве между Правительством Свердловской области и Министерством путей сообщения РФ	Сотрудничество при разработке и реализации региональных программ развития железнодорожного транспорта, финансирования строительства и ремонта зданий железнодорожных вокзалов, станций; ежегодное обновление парка подвижного состава

Средства федерального бюджета на целевые программы по Свердловской области за 1999 г.

Программа	План	Факт	%
"Дети-инвалиды"	850	927,5	109
"Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев"	247	307	124
"Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"	500	2148,3	430
"Планирование семьи"	1453,9	1116,6	77
"Развитие социальной службы семьи и детей"	150	223,5	149
"Социальная поддержка инвалидов"	1000	1000	100
Федеральная миграционная	12075,4	6103,9	51
"Молодежь России"	170	170	100
"Старшее поколение"	865	865	100
Программы в области здравоохранения	2600	4809,4	185
"Развитие и сохранение культуры и искусства РФ"	0	1722	
"Жилище"	2600	600	23
"Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков"	1070	1070	100
"Оздоровление окружающей среды и населения г. Нижний Тагил Свердловской области"	16300	16300	100
«Социальная и радиационная реабилитация населения и территорий Уральского региона, пострадавших вследствие деятельности ПО "Маяк"»	7380,3	7380,3	
Итого по программам социальной направленности	47261,6	44743,5	95
Всего по федеральным программам	400270	243656,5	61
Доля программ социальной направленности в общем объеме целевых программ	11,8	18,4	

**Изменение финансовых нормативов
формирования минимальной бюджетной обеспеченности
Свердловской области за 1997 – 1999 гг.**

Нормативы для формирования областного бюджета		
1997 г.	1998 г.	1999 г.
0100. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ		
Расходы на государственное управление		
0500 ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ		
Расходы на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности		
0700 ПРОМЫШЛЕННОСТЬ, ЭНЕРГЕТИКА И СТРОИТЕЛЬСТВО		
		Расходы на компенсацию расходов населения на приобретение жидкого газа
		0904. ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЯ
		Расходы на ведение работ по гидрометеорологии
1000 ТРАНСПОРТ, ДОРОЖНОЕ ХОЗЯЙСТВО, СВЯЗЬ И ИНФОРМАТИКА		
		1003. Воздушный транспорт
		1004. Водный транспорт
1200 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО, ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО		
		1204. Архитектура и градостроительство
1300 ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ		
		Расходы на обеспечение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и аварий федерального и областного уровня
1400 ОБРАЗОВАНИЕ		
	Детский сад с группами компенсирующего вида (коррекция отклонений в физическом и психическом развитии)	
Общеобразовательные школы		
	Гимназии, лицеи	
	Специальные школы для детей с девиантным поведением	
	Специальная (коррекционная) школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с отклонением в развитии	
Вечерние школы для слепых и слабовидящих детей		

Учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей		
Детские дома (для детей раннего, дошкольного, школьного возрастов и смешанного типа)		
Специальные (коррекционные) детские дома		
Детские дома – школы, школы-интернаты для детей, оставшихся без попечения родителей		
	Детский дом семейного типа (детская деревня)	
Средние специальные учебные заведения		
Педагогические колледжи, медицинский и фармацевтический колледж		
Училища культуры и искусства, музыкально-педагогический колледж		
	Школа высшего спортивного мастерства	
Учреждения по внешкольной работе с детьми (Научно-методический центр "Объединение молодежи")		
Учреждения начального профессионального образования		
Курсы водителей автотранспортных средств для ВС		
Учреждения начального профессионального образования МВД		
Лицей милиции МВД		
Обеспечение оборудованием сельских школ и школ рабочих поселков		
Прочие учреждения и мероприятия		
Повышение квалификации ИРО		
	Федеральные и региональные учебники	
		Летняя оздоровительная кампания
1500 КУЛЬТУРА И ИСКУССТВО		
Расходы на культуру		
1700 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА		
Областные учреждения здравоохранения		
Бесплатные и льготные медикаменты		
	Бесплатное детское питание	
1702 САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР		
Расходы на санитарно-эпидемиологический надзор		

		Мероприятия по борьбе с эпидемиями
1704. ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ		
		Физическая культура и спорт
	Экономическая поддержка спортивных сооружений	
1705. ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ МЕДИЦИНСКОЕ СТРАХОВАНИЕ		
Расходы на обязательное медицинское страхование неработающего населения области		
1800. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА		
1801. УЧРЕЖДЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ		
Дом-интернат для престарелых и инвалидов		
Профессионально-техническое училище для инвалидов		
Курсовая база для обучения инвалидов вождению на автомобиле		
		Территориальный центр социальной помощи семье и детям
		Прочие учреждения социального обеспечения
1803. МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА		
	Молодежная политика	
Нормативы для формирования бюджетов муниципальных образований		
1997 г.	1998 г.	1999 г.
0100. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ		
Расходы на содержание органов муниципального самоуправления		
Расходы на содержание представительных органов местного самоуправления		
0500. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ		
Общественное формирование по охране общественного порядка		
0700. ПРОМЫШЛЕННОСТЬ, ЭНЕРГЕТИКА, СТРОИТЕЛЬНАЯ ИНДУСТРИЯ		
Строительство и архитектура		
0900. ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ		
Охрана окружающей среды и природных ресурсов		
1000. ТРАНСПОРТ, ДОРОЖНОЕ ХОЗЯЙСТВО, СВЯЗЬ И ИНФОРМАТИКА		
	1001. Автомобильный транспорт	
1005. Прочие виды транспорта		
Электротранспорт		
Метро		
1200. ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО		
Жилищное хозяйство		
Центральное отопление		
Отведение стоков		
Горячее водоснабжение		
Холодное водоснабжение		
Капитальный ремонт		

Продолжение прил. 3

	Банно-прачечное хозяйство	
		Предприятия по эксплуатации технических средств регулирования дорожного движения
Текущее содержание объектов коммунального хозяйства		
	Установка приборов учета в муниципальном жилищном фонде	
1400. ОБРАЗОВАНИЕ		
Дошкольные общеобразовательные учреждения		
		Малокомплектный детский сад, детский сад санаторного типа
	Детский сад присмотра и оздоровления, детский сад комбинированного вида, детский сад с группами коррекции отклонений	
Образовательные школы		
		Гимназии, лицеи, центры образования
Межшкольный учебно-производственный комбинат		
Малокомплектная школа (сельская местность)		
Специальная (коррекционная) школа (для глухих, слабослышащих детей, детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, с задержкой психического развития, умственно отсталых детей)		
	Специальная (коррекционная) школа-интернат (для глухих, слабослышащих детей, детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, с задержкой психического развития, умственно отсталых детей)	
	Специальные школы для детей с девиантным поведением	
Школы-интернаты общего типа		
Школы-интернаты специального назначения		
Вечерние школы		
		Вечерние школы для слабослышащих
Учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей		
Детские дома (для детей раннего, дошкольного, школьного возрастов, смешанного типа)		
Специальные (коррекционные) детские дома, санаторные детские дома		

	Детские дома – школы, школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	
Средние специальные учебные заведения		
Медицинские училища и колледжи		
Училища культуры и искусства		
	Училища олимпийского резерва	
Детско-юношеские школы		
Детские школы искусств (музыкальные, художественные, хоровые, театральные, хореографические, искусств, народной культуры и т.д.)		
Детский (подростковый) клуб по месту жительства		
	Прочие мероприятия	
	Расходы на опекаемых детей	
	Присемная семья	
	Оздоровление I учащегося общеобразовательных учреждений	
1500. КУЛЬТУРА И ИСКУССТВО		
Культура и искусство (норматив затрат)		
		Культура и искусство (повышающий коэффициент)
	Специальные учреждения культуры	
1600 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ		
Периодические печатные издания		
1700 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА		
Здравоохранение		
		Дом ребенка
1704 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ		
		Физическая культура и спорт
	Экономическая поддержка спортивных сооружений	
1800 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА		
1801 УЧРЕЖДЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ		
Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних детей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей		
Социальный приют для детей и подростков, оставшихся без попечения родителей		
Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями		
Отделение социальной помощи на дому		

Отделение специализированной медицинской помощи на дому		
Отделение срочной помощи		
Отделение медико-социальной помощи		
Центр социальной помощи пенсионерам и инвалидам		
Дом ночного пребывания		
Дом ветеранов		
Центр социальной помощи пенсионерам и инвалидам со стационаром		
		Территориальный центр социальной помощи семье и детям
		Прочие учреждения социального обеспечения
1803. МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА		
	Молодежная политика	
3000. ПРОЧИЕ РАСХОДЫ		
Прочие расходы		
		Прочие расходы для северных и приравненных к ним территорий
Нормативы финансовой обеспеченности бюджетам других уровней		
1997 г.	1998 г.	1999 г.
2100. ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ БЮДЖЕТАМ ДРУГИХ УРОВНЕЙ		
Организация строительства и ремонт дорог на территории Екатеринбурга		
Организация транспортного обслуживания		
Обеспечение благоустройства и озеленения территории города		
Содержание и развитие дорог общего пользования, находящихся в пределах городской черты		
Обеспечение сохранности объектов исторического и культурного наследия		
Создание условий для деятельности учреждений культуры		
Организация информационного обеспечения гостей административного центра Свердловской области		
Развитие деятельности организаций здравоохранения		
Создание условий для проведения спортивных мероприятий		
Создание условий для проведения областных, всероссийских и международных мероприятий		

**Уровень достаточности финансовых нормативов
муниципальных образований Свердловской области
по разделу "Промышленность, энергетика, строительство"
за 1997 – 1998 гг., %**

Ежегодное превышение норматива свыше 100%	Ежегодное использование норматива менее 55%	Ежегодное использование: норматива от 56 до 100%	Без тенденций превышения, недоиспользования нормативных средств
Каменский р-н 1232/568 Новоялядинский р-н 248/249 Тавдинский р-н 427/185 Талицкий р-н 207/231 г Березовский 406/368 г. Дегтярск 167/188 п Рефтинский 163/137	Артинский р-н 14/0 Ачитский р-н 8/0 Байкаловский р-н 42/13 Белоярский р-н 46/28 Верхотурский уезд 27/25 Ирбитский р-н 8/2 Камышловский р-н 15/0 Красноуфимский р-н 21/17 Невьянский р-н 0/0 Нижнесергинское 1/4 Нижнетуринский р-н 3/1 Пригородный р-н 0/0 Пышминский р-н 10/20 Ревдинский р-н 0/0 Серовский р-н 40/19 Таборинский р-н 9/43 Тугулымский р-н 12/44 Туринский р-н 10/1 Шалинский р-н 53/34 г. Арамилы 0/0 г. Асбест 0/0 г. В. Пышма 0/0 г. В. Тагил 33/3 г. Волчанск 0/0 г. Екатеринбург 0/3 г. Заречный 50/15 г. Ивдель 25/0 г. Ирбит 9/15 г. Каменск-Уральский 9/10 г. Карпинск 0/0 г. Качканар 0/0 г. Красноуральск 1/2 г. Красноуфимск 15/28 г. Кушва 0/2 г. Н. Салда 5/1 г. Н. Тагил 8/5 г. Полевской 13/0 г. Североуральск 18/22 г. Среднеуральск 0/0 Сухоложский р-н 1/40 п Белокаменный 0/0 Бисертское 0/0 р.п. В. Дуброво 3/2 п. Верх-Инейвинский 0/0 п. Малышева 0/0 п. Пельым 0/0 п. Староуткинск 0/0	Алапаевский р-н 64/28 Артемовский р-н 64/28 Богдановичское 87/24 г. В. Тура 28/96 г. Камышлов 44/79 г. Краснотурьинск 67/59 г. Первоуральск 7/97	Верхнесалдинский р-н 244/96 Гаринский р-н 166/22 Режевской р-н 158/40 Слободо-Туринский р-н 116/0 Сысертский р-н 66/119 г. Алапаевск 77/296 г. Кировград 178/35 г. Серов 1/472

Примечание. Первая цифра – 1997 г., вторая – 1998 г.

Уровень достаточности финансовых нормативов
муниципальных образований Свердловской области
по разделу "Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика"
за 1997 – 1998 гг., %

Ежегодное превышение норматива свыше 100%	Ежегодное использование норматива менее 55%	Ежегодное использование норматива от 56 до 100%	Без тенденций превышения, недоиспользования нормативных средств
Алапеевский р-н 158/132	Артемовский р-н 35/40	Артинский р-н 94/42	Верхнесалдинский р-н 82/116
Гаринский р-н 329/588	Ачитский р-н 44/47	Байкаловский р-н 61/45	Верхотурский уезд 70/127
Таборинский р-н 187/302	Белоярский р-н 23/9	Богдановичское 3/53	г Березовский 86/114
г Екатеринбург 183/184	Ирбитский р-н 23/6	Камышловский р-н 44/61	г Волчанск 45/226
г Ивдель 597/544	Каменский р-н 0/18	Красноуфимский р-н 81/74	г Ирбит 124/81
г Каменск-Уральский 158/133	Невьянский р-н 52/8	Нижнетуринский р-н 58/74	г Карпинск 109/21
г Качканар 116/126	Нижнесергинское 51/44	Новолялинский р-н 67/59	г Красноуральск 86/108
г Среднеуральск 100/117	Пригородный р-н 0/13	Ревдинский р-н 93/92	г Красноуфимск 137/83
	Пышминский р-н 34/21	Режевской р-н 77/51	г Н Салда 88/1
	Шалинский р-н 51/37	Серовский р-н 23/57	г Первоуральск 76/116
	г Алапеевск 21/29	Слободо-Туринский р-н 61/41	г Серов 69/158
	г Арамилы 16/0	Сысертский р-н 80/94	Сухоложский р-н 141/92
	г В Тагил 47/8	Тавдинский р-н 73/92	
	г Дегтярск 50/34	Талицкий р-н 45/87	
	г Кировград 16/21	Тугулымский р-н 54/36	
	г Красноуфимск 32/34	Туринский р-н 50/53	
	г Кушва 36/52	г Асбест 84/96	
	г Полевской 40/15	г В Пышма 72/74	
	г Североуральск 21/1	г В Тура 66/75	
	Бисертское 5/0	г Заречный 45/77	
	р п В Дуброво 26/10	г Камышлов 69/93	
	п Верх-Нейвинский 0/22	г Н Тагил 36/55	
	п Малышева 13/21	п Рефтинский 79/48	
	п Староуткинск 0/21		

Примечание. Первая цифра – 1997 г., вторая – 1998 г.

**Уровень достаточности финансовых нормативов
муниципальных образований Свердловской области
по разделу "Жилищно-коммунальное хозяйство и градостроительство"
за 1997 – 1998 гг., %**

Ежегодное превышение норматива свыше 100%	Ежегодное использование норматива менее 55%	Ежегодное использование норматива от 56 до 100%	Без тенденций превышения, недоиспользования нормативных средств
г Полевской 558/123 г Серов 335/114 Алапаевский р-н 297/105 Аргемовский р-н 213/139 Артинский р-н 860/133 Ачитский р-н 519/185 Белоярский р-н 402/202 г Богданович 261/100 Верхотурский уезд 664/342 Ирбитский р-н 1098/13935 Красноуфимский р-н 286/139 Невьянский р-н 259/144 Нижнетуринский р-н 161/111 Новолялинский р-н 324/186 Пригородный р-н 245/116 Пышминский р-н 329/241 Режевской р-н 201/111 Серовский р-н 615/234 Слободо-Туринский р-н 995/303 Сысертский р-н 572/109 Таборинский р-н 867/139 Тавлинский р-н 303/132 Талицкий р-н 251/171 Туринский р-н 174/113 Шалинский р-н 335/235 г Алапаевск 467/153 г Арамиль 1864/116 г Березовский 179/116 г В Тура 585/132 г Дегтярск 299/101 г Екатеринбург 154/120 г Ивдель 1039/164 г Каменск-Уральский 169/106 г Камышлов 199/132 г Качканар 194/153 г Краснотуруинск 269/202 г Красноуральск 252/140 г Красноуфимск 229/124 г Кушва 510/141 г Н Тагил 159/114	г В Пышма 67/75 г Волчанск 0/59 п Верх-Нейвинский 65/8 п Малышева 65/44 п Рефтинский 31/55 п Пелым 0/86 п Староуткинский 0/43	Каменский р-н 73/70	Байкаловский р-н 677/61 Верхнесалдинский р-н 538/92 Гаринский р-н 1237/89 Камышловский р-н 220/91 Ниженсергинский р-н 1782/85 Ревдинский р-н 334/50 Тугулымский р-н 341/82 г Асбест 152/70 г В Тагил 0/121 г Заречный 146/63 г Ирбит 269/84 г Карпинск 508/85 г Кировград 84/107 г Нижняя Салда 107/71 г Первоуральск 398/83 г Североуральск 158/45 г Среднеуральск 1461/52 Суходолжский р-н 288/95 Бисертское 438/71

Примечание. Первая цифра – 1997 г., вторая – 1998 г

Уровень достаточности финансовых нормативов
муниципальных образований Свердловской области
по разделу "Образование"
за 1997 – 1998 гг. %

Ежегодное превышение норматива свыше 100%	Ежегодное использование норматива менее 55%	Ежегодное использование норматива от 56 до 100%	Без тенденций превышения, недоиспользования нормативных средств
Верхнесалдинский р-н 115/129 г Дегтярск 101/103 г Качканар 129/103 г Кировград 150/104 г Краснотурьинск 143/131 Суходолжский р-н 192/104 Камышловский р-н 114/103 Верхотурский уезд 118/103 г Екатеринбург 130/119 г В Пышма 141/112	п Белокаменный 0/0	Богдановичское 86/75 Гаринский р-н 62/76 Ирбитский р-н 97/90 Нижнесергинское 69/84 Ревдинский р-н 92/82 Сысертский р-н 80/87 Талицкий р-н 90/96 Тугулымский р-н 82/82 Шалинский р-н 84/58 г Алапаевск 97/91 г Асбест 91/73 г Волчанск 0/98 г Красноуральск 89/80 г Красноуфимск 95/81 г Н Салда 0/76 г Североуральск 96/83 г Среднеуральск 0/96 п Малышева 0/84 п Рефтинский 0/83 п Пелым 0/64 п Староуткинск 0/84 Артинский р-н 86/79	Алапаевский р-н 0/122 Артемовский р-н 106/87 Ачитский р-н 107/79 Байкаловский р-н 123/70 Белоярский р-н 105/90 Каменский р-н 92/101 Красноуфимский р-н 151/98 Невьянский р-н 121/67 Нижнетуринский р-н 11/99 Новоялдинский р-н 144/95 Пригородный р-н 106/82 Пышминский р-н 134/86 Режевской р-н 108/78 Серовский р-н 121/108 Слободо-Туринский р-н 124/68 Таборинский р-н 101/65 Тавдинский р-н 103/86 Туринский р-н 112/82 г Арамилы 108/88 г Березовский 114/93 г В Тагил 0/103 г В Тура 151/73 г Заречный 0/162 г Ивдель 128/94 г Ирбит 110/73 г Каменск-Уральский 112/96 г Камышлов 106/87 г Карпинск 107/90 г Кушва 148/83 г Н Тагил 112/97 г Первоуральск 111/97 г Полевской 107/91 г Серов 124/88 Бисертское 127/75 р п В Дуброво 94/103 п Верх-Нейвинский 149/93

Примечание. Первая цифра – 1997 г., вторая – 1998 г.

Уровень достаточности финансовых нормативов
муниципальных образований Свердловской области
по разделу "Культура и искусство"
за 1997 – 1998 гг., %

Ежегодное превышение норматива свыше 100%	Ежегодное использование норматива менее 55%	Ежегодное использование норматива от 56 до 100%	Без тенденций превышения, недоиспользования нормативных средств
Алапаевский р-н 159/179 Сысертский р-н 105/105 Талицкий р-н 130/137 г Екатеринбург 131/166 г Карпинск 156/173 г Краснотурьинск 131/186 г Красноуфимск 138/142 г Североуральск 176/187 Ачитский р-н 185/134 Байкаловский р-н 193/100 Белоярский р-н 99/108 Верхотурский уезд 143/87 Ирбитский р-н 192/138 Каменский р-н 170/261 Камышловский р-н 182/137 Красноуфимский р-н 320/221 Нижегородский р-н 121/111 Новолялинский р-н 202/140 Пригородный р-н 164/126 Пышминский р-н 301/157 Режевской р-н 176/152 Серовский р-н 196/129 Тугулымский р-н 112/110 Туринский р-н 153/119 Шалинский р-н 215/112 г В Тура 161/105 г Заречный 226/225 г Каменск-Уральский 91/118 г Качканар 144/123 п Староуткинск 0/211	г Арамиль 41/33 г Первоуральск 33/43 г Полевской 49/54 п Белокаменный 15/0 п Рефтинский 12/11	Артемовский р-н 78/88 Артинский р-н 92/98 Гаринский р-н 87/58 Невьянский р-н 96/74 Нижегородский 59/62 Ревдинский р-н 65/72 Тавдинский р-н 95/94 г Асбест 64/82 г Березовский 85/96 г В Пышма 85/65 г В Тагил 53/58 г Волчанск 80/12 г Дегтярск 71/100 г Ивдель 95/73 г Ирбит 61/80 г Камышлов 56/75 г Н Салда 64/78 г Н Тагил 74/86 г Серов 73/88 г Среднеуральск 93/60 Бисертское 17/60 р п В Дуброво 76/87 п Малышева 98/100 п Пельым 0/84 г Кушва 100/72	Богдановичское 82/117 Верхнесалдинский р-н 65/101 Слободо-Туринский р-н 168/77 Таборинский р-н 151/69 г Алапаевск 115/97 г Кировград 62/121 г Красноуральск 99/117 Суходолжский р-н 149/95 п Верх-Нейвинский 41/125

Примечание. Первая цифра – 1997 г., вторая – 1998 г

**Уровень достаточности финансовых нормативов
муниципальных образований Свердловской области
по разделу "Средства массовой информации"
за 1997 – 1998 гг., %**

Ежегодное превышение норматива свыше 100%	Ежегодное использование норматива менее 55%	Ежегодное использование норматива от 56 до 100%	Без тенденций превышения, недоиспользования нормативных средств
Артемовский р-н 439/648 Верхнесалдинский р-н 225/299 Нижнетуринский р-н 158/140 г Карпинск 215/277 г Качканар 145/183 г Красноуфимск 165/194 Каменский р-н 346/160 Невьянский р-н 210/137 Пригородный р-н 617/300 Слободо-Туринский р-н 701/115 Талицкий р-н 504/404 г Алапаевск 133/567 г Арамилы 620/843 г Н Тагил 1016/815 г Дегтярск 210/533 г Заречный 713/1314 г Ирбит 198/748 г Кировград 168/293 г Краснотурьинск 379/703 г Н Салда 232/533 г Н Тагил 290/628 г Серов 498/634 Сухоложский р-н 1018/245 Бисертское 103/336 п Рефтинский 748/2367 Нижнесергинское 113/102 Сысертский р-н 208/203 г В Тура 272/264 г Кушва 142/114 г Североуральск 257/253	Артинский р-н 17/27 Ирбитский р-н 0/0 Камышловский р-н 18/21 Ревдинский р-н 24/62 Тавлинский р-н 0/0 г Асбест 0/0 г Березовский 0/0 г Волчанск 6/50 п Верх-Нейвинский 0/0 п Малышева 20/38 п Пелым 0/0 г Камышлов 55/13	Пышминский р-н 59/60 г В Пышма 76/67 г Первоуральск 45/96 г Среднеуральск 90/100 р п В Дуброво 0/75 п Староуткинск 0/87 Туринский р-н 86/69	Алапаевский р-н 86/600 Ачитский р-н 219/29 Байкаловский р-н 435/47 Белоярский р-н 293/90 Богдановичское 154/55 Верхотурский уезд 148/82 Гаринский р-н 635/70 г Красноуфимск 27/249 Новоялтинский р-н 337/34 Серовский р-н 278/74 Таборинский р-н 257/45 Тугулымский р-н 178/93 Шаллинский р-н 191/48 г Екатеринбург 0/210 г Ивдель 381/48 г Каменск-Уральский 32/220 г Красноуральск 191/72 г Полевской 81/241

Примечание. Первая цифра – 1997 г., вторая – 1998 г.

**Уровень достаточности финансовых нормативов
муниципальных образований Свердловской области
по разделу "Здравоохранение и физическая культура"
за 1997 – 1998 гг., %**

Ежегодное превышение норматива свыше 100%	Ежегодное использование норматива менее 55%	Ежегодное использование норматива от 56 до 100%	Без тенденций превышения, недоиспользования нормативных средств
Алапаевский р-н 125/141 г В Тура 107/114 г Каменск-Уральский 106/114 г Среднеуральск 127/138 г Волчанск 133/113 г Ирбит 118/114		Артемовский р-н 73/76 Белоярский р-н 79/90 Богдановичское 53/64 Гаринский р-н 97/93 Ирбитский р-н 77/91 Каменский р-н 87/96 Нижнесергинское 58/58 Нижнетуринский р-н 78/97 Пригородный р-н 45/54 Серовский р-н 76/77 Сысертский р-н 80/83 Талицкий р-н 54/82 г Красноуфимск 58/68 г Н Тагил 90/96 п Верх-Нейвинский 65/65 п. Малышева 58/67 Артинский р-н 98/74 Верхотурский уезд 92/63 Камышловский р-н 78/58 Красноуфимский р-н 72/68 Невьянский р-н 97/84 Новолялинский р-н 100/60 Ревдинский р-н 81/80 Режевской р-н 80/61 Тавдинский р-н 99/79 Тугулымский р-н 81/60 Туринский р-н 85/85 г Арамиль 61/49 г Дегтярск 62/49 г Красноуральск 97/90 г. Серов 74/62 п Белокаменный 77/0 р п В Дуброво 81/74 г Полевской 95/79 г Североуральск 99/92 г Камышлов 84/83 г Качканар 85/87	Байкаловский р-н 134/57 Шалинский р-н 182/73 г В Пышма 140/86 г В Тагил 133/41 г Заречный 167/62 г Ивдель 145/55 г Карпинск 122/61 г Кировград 97/149 г Краснотурьинск 139/41 Суколожский р-н 151/92 Бисертское 120/58 Ачитский р-н 122/96 Верхнесалдинский р-н 95/108 Пышминский р-н 111/71 Слободо-Туринский р-н 102/71 г. Н Салда 77/120 г Алапаевск 93/106 Таборинский р-н 88/111 г. Асбест 96/102 г Березовский 117/92 г Екатеринбург 110/87 г. Кушва 113/76 г Первоуральск 113/86 п Рефтинский 103/83

Примечание. Первая цифра – 1997 г., вторая – 1998 г.

Уровень достаточности финансовых нормативов
муниципальных образований Свердловской области
по разделу "Социальная политика"
за 1997 – 1998 гг., %

Ежегодное превышение норматива свыше 100%	Ежегодное использование норматива менее 55%	Ежегодное использование норматива от 56 до 100%	Без тенденций превышения, недоиспользования нормативных средств
Ачитский р-н 160/197 Верхотурский уезд 113/140 Режевской р-н 407/408 г Волчанск 306/413 г Заречный 1173/1362 г Карпинск 462/743 г Красноуфимск 268/287 г Кушва 320/413 г Полевской 400/446 г Серов 239/241 Бисертское 327/380 р п В. Дуброво 103/149 Слободо-Туринский р-н 304/415 г Арамидь 182/259 Алапаевский р-н 133/123 Артемьевский р-н 558/355 Артинский р-н 227/134 Байкаловский р-н 452/444 Богдановичское 354/223 Верхнесалдинское 372/309 Ирбитский р-н 201/184 Каменский р-н 1051/515 Камышловский р-н 919/519 Красноуфимский р-н 360/164 Невьянский р-н 145/136 Нижнесергинское 222/107 Нижнетуринский р-н 284/180 Ревдинский р-н 313/109 Сысертский р-н 269/214 Талицкий р-н 308/105 Туринский р-н 165/144 Шалинский р-н 339/74 г Алапаевск 249/174 г Асбест 322/219 г Березовский 795/755 г В. Пышма 1239/673 г В. Тагил 297/128 г Екатеринбург 907/686 г Ивдель 569/80 г Ирбит 305/252 г Каменск-Уральский 934/423 г Камышлов 326/170 г Кировград 345/105 г Красногурьевск 2194/402 г Красноуральск 3341/259 г Н. Салда 844/458 г Н. Тагил 561/470 г Первоуральск 256/248 г Североуральск 584/373 г Среднеуральск 477/136 Суходоложский р-н 450/233 п Малышева 1444/121 п Рефтинский 869/116	п Верх-Нейвинский 0/11 п Пелым 0/22 п Староуткинск 0/0	Белоярский р-н 61/56 Гаринский р-н 4/85 Пышминский р-н 70/49	г В. Тура 0/2262 г. Дегтярск 617/82 Новолялинский р-н 132/66 Пригородный р-н 219/67 Серовский р-н 164/88 Таборинский р-н 103/70 Тавдинский р-н 235/94 Тугулымский р-н 127/95 г Качканар 830/55 п Белокаменный 0/252

Примечание. Первая цифра – 1997 г., вторая – 1998 г.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Основы финансового обеспечения социальной сферы	6
1.1. Задачи и принципы бюджетного финансирования социальной сферы	6
1.2. Социальная сфера в системе регулирования межбюджетных отношений	32
Глава 2. Финансовые ресурсы отраслей социальной сферы Свердловской области	63
2.1. Финансирование объектов социальной сферы	63
2.2. Анализ потенциала и эффективности реализации социальных норм и финансовых нормативов Свердловской области за 1997 – 1999 гг.	77
Глава 3. Теоретико-методологическая модель системы государственных минимальных социальных стандартов	100
3.1. Методологические подходы к разработке модели государственных минимальных социальных стандартов	100
3.2. Состав и структура системы социальных стандартов	113
3.3. Модель системы государственных минимальных социальных стандартов	133
Глава 4. Расчет финансовых нормативов системы государственных минимальных социальных стандартов из бюджетов субъектов РФ	150
4.1. Основные положения расчета нормативов системы социальных стандартов	150
4.2. Расчет объема затрат на предоставление государственных услуг по отраслям "Доходы населения (социальное обеспечение)", "Народное образование", "Здравоохранение и физическая культура", "Жилищно-коммунальное хозяйство"	152
Литература	181
Приложения	186

Научное издание

Ковалева Галина Алексеевна
Пешина Эвелина Вячеславовна
**Управление социальной сферой:
нормативный подход**

Рекомендовано к печати Ученым советом
Института философии и права УрО РАН и НИСО УрО РАН

ЛР № 020764 от 24.04.98 г.
Редактор Н.М.Юркова
Компьютерная верстка И.В.Цветковой

НИСО УрО РАН 113 (00) Подписано в печать 26.07.2000.
Формат 60×84 1/16. Печать офсетная. Усл. печ. л. 11,2. Уч.-изд. л. 12,05.
Тираж 300 экз. Заказ 951

Институт философии и права УрО РАН,
620144, г.Екатеринбург, ул. 8 марта, 68.

Отпечатано в цехе № 4 АОЗТ "Полиграфист"
620151, г.Екатеринбург, Тургенева, 20.

Г. А. Ковалева, Э. В. Пешина

Управление социальной сферой: нормативный подход

В книге изложены вопросы совершенствования социального управления и планирования на основе нормативного подхода. Рассматриваются особенности социальных нормативов, предъявляемые к ним требования, теоретические и практические методы их построения.

Для специалистов служб социального развития, бюджетных предприятий и отраслей, руководителей регионального и муниципального уровней, экономистов и научных работников.