

10.9. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ЕЕ ПРИОРИТЕТЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Рябова И.С., преподаватель кафедры
«Финансы и кредит» ВГНА Минфина России

В статье рассмотрена сущность формирования социальной политики муниципального образования. Автор определяет основные направления финансирования социальной политики государства и муниципального образования, описывает источники финансирования.

Формирование и развитие экономической структуры любого современного общества достигается путем государственного регулирования, осуществляемого в рамках избранной власти экономической политики. Одним из основных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм, посредством которого функционирует финансовая система РФ, обеспечивая возможность выполнения возложенных на государственные органы функций.

Среди функций государства выделяется социальная функция, которая должна обеспечить развитие социальной сферы. Социальная же сфера рассматривается как совокупность отраслей, организаций, которые непосредственно связаны и определяют образ жизни людей и ее уровень, благосостояние, потребление. К социальной сфере относят прежде всего сферу услуг.

Сфера услуг в современном экономическом словаре определяется как совокупность отраслей экономики, предоставляющих услуги населению. В сферу услуг принято включать культуру, образование, здравоохранение, бытовое обслуживание, пассажирский транспорт и связь, рекреационные услуги, общественное питание.

Политика государства в сфере услуг именуется социальной политикой. Социальная политика в научной и учебной литературе рассматривается в двух аспектах: широком – как совокупность всех отношений государства и узком – как отношение к потреблению людей¹.

Социальная политика – это реализация властных полномочий государства и/или общества (общественных институтов) по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющая согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества².

Социальная политика – это проводимая государством политика, курс действий в отношении осуществления социальных программ, поддержания доходов, уровня жизни населения, обеспечения занятости, поддержки отраслей социальной сферы, предотвращение социальных конфликтов³.

Объектом социальной политики становится население в целом, а также отдельные его составляющие.

Модель социальной политики определяется, в частности, и моделью экономической политики, высокий уро-

вень развития экономики определяет и рост благосостояния населения страны. С одной стороны, при высоком уровне развития экономики государство имеет больше финансовых возможностей в поддержании и развитии социальной сферы с другой – при высоком уровне жизни населения потребность в бюджетном обеспечении социальных услуг понижается. В настоящий момент развитие экономики и уровень жизни населения таковы, что потребность в оказании социальных услуг, финансируемых из государственного бюджета РФ, довольно высока.

Социальная политика должна учитывать менталитет граждан страны, национальные особенности и основные социальные проблемы государства, его финансовые и иные возможности. Анализ данных параметров позволяет сформулировать приоритетные направления развития социальной сферы и реализации социальной политики. Определенность в выборе приоритетов необходима, так как многогранность социальной сферы, а, соответственно, и многоаспектность проблематики, не позволит равноэффективно развивать все направления социальной сферы в рамках отдельно взятой страны.

Мировая практика показывает, что большинство социальных услуг как объекты социальной политики являются общественными благами, которыми пользуется население определенной территориальной единицы. Наиболее эффективное их производство могут организовать региональные и местные органы власти, так как они ближе всего находятся к потребностям и нуждам населения подведомственной территории. На них лежит главная ответственность за предоставление и финансирование социальных услуг. Основным содержанием региональной и местной социальной политики является создание прочной основы для повышения уровня жизни населения, государственная поддержка малоимущих слоев населения в регионах и на местах, не имеющих возможности собственными силами выполнить данную задачу.

Важнейшим условием реализации муниципальной социальной политики является обеспечение минимальных государственных социальных стандартов и прежде всего гарантированного прожиточного минимума с учетом региональных различий.

В случае, если нижестоящие органы власти не имеют достаточных средств для обеспечения гарантированного социального минимума, возникает необходимость дополнительного выделения средств для соблюдения указанного минимального социального стандарта. Минимальные социальные стандарты устанавливаются на общегосударственном уровне, и региональные и местные органы власти не могут устанавливать свои минимальные стандарты, которые были бы ниже установленных государством.

Социальная политика муниципального образования формируется на основе социальной политики государства и под воздействием социальной политики региона, частью которого муниципальное образование является.

Цели социальной политики муниципального образования должны не противоречить социальной политике государства в целом, а также региональной социальной политике. Муниципальная социальная политика должна формироваться таким образом, чтобы претворять цели государственной политики в социальной сфере с учетом особенностей региона и муниципалитета.

Нами предлагается следующее определение муниципальной социальной политики – это реализация

¹ Фетисов В.Д., Бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие для вузов, М: ЮНИТИ-ДАНА, 2003, с. 279.

² Григорьева И. Социальная политика как способ реализации власти. // Муниципальная власть, №2, 1998.

³ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б., Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2001, с. 370.

властных полномочий местных органов власти в соответствии с проводимой государством и регионом политикой в социальной сфере для защиты интересов различных социальных групп населения муниципального образования с учетом существующих социальных проблем и особенностей развития общества муниципального образования.

Для формирования муниципальной социальной политики необходимо учитывать ряд факторов, определяющих ее:

- во-первых, это государственная социальная политика;
- во-вторых, это региональная социальная политика;
- в-третьих, это учет финансовых возможностей муниципалитета и существующих социальных проблем муниципального образования.

Для того чтобы проанализировать направления социальной политики государства в целом и муниципального района в частности, выделим направления социальной политики, обозначенные Президентом РФ в Посланиях Федеральному Собранию, а далее выявим приоритетные направления финансирования социальной сферы рассматриваемого муниципального образования.

При определении приоритетных направлений социальной политики государства одним из основных ориентиров служит Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, которое направляется ежегодно. Выделенные направления развития отраслей социальной сферы в рассмотренные года менялись, причем зачастую это зависело не столько от смены курса политики государства, сколько от развития экономики.

Так, в 2003 году в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (соответственно на 2004 г.) приоритеты социальной политики государства, на наш взгляд, были обозначены довольно размыто. Упоминаются демографическая проблема и вопрос бедности населения страны. Президент говорит, что «четверть российских граждан по-прежнему имеет доходы ниже прожиточного минимума»⁴. Таким образом, на 2004 г. вопрос выбора приоритетов социальной политики фактически и не стоял, так как актуальна была тема создания экономической основы финансирования социальной сферы.

На 2005 г. цели уже были сформулированы, причем Президент обозначил и пути достижения поставленных задач. Так, например, выделялись такие цели, как «значимый рост благосостояния граждан», обеспечение граждан доступным жильем, улучшение здоровья нации и модернизация здравоохранения, «развитие отечественного образования»⁵. Президент обращает внимание депутатов и членов Федерального Собрания на эффективность такого рычага в решении обозначенных проблем, как меры адресной социальной поддержки. На наш взгляд, именно в Послании на 2005 г. были определены приоритеты социальной политики, которые существуют и в настоящее время.

В Послании на 2006 г. особое внимание было уделено демографической проблеме, состоянию здравоохранения, развитию физической культуры и спорта.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ». // Российская газета, №93, 17.05.2003.

⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 26.05.2004 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета, №109, 27.05.2004.

В Послании на 2007 г. Президент отметил, что «возросшие экономические возможности позволили нам направить дополнительные инвестиции в социальную сферу, а по сути – в рост благосостояния людей, в завтрашний день России», в частности, данная задача должна решаться в большей степени через национальные проекты («Доступное жилье», «Образование» и др.). Большое внимание уделяется вопросу демографии. Как отметил Президент в том же документе, население Российской Федерации ежегодно уменьшается на 700 тыс. чел. При этом четко сформулированы основные направления решения данной проблемы – снижение смертности, миграционная политика и повышение рождаемости.

Таким образом, анализ данного документа за последние несколько лет позволил сделать вывод, что основными задачами социальной политики государства являются:

- повышение уровня жизни населения;
- снижение социального неравенства;
- улучшение состояния здоровья граждан;
- повышение качества образования и обеспечение его доступности;
- создание условий для осуществления права граждан на жилище;
- развитие культурного потенциала.

Основным содержанием региональной социальной политики является создание прочной основы для повышения уровня жизни населения, государственная поддержка малоимущих слоев населения в регионах, не имеющих возможности собственными силами выполнить эту задачу.

Важнейшей особенностью финансирования региональной социальной политики является сочетание развития социальной сферы территорий за счет собственных средств с государственным субсидированием социального развития регионов. Собственным источником развития социальной сферы региона являются региональные налоги и сборы, доходы от региональной собственности и добровольные пожертвования граждан и юридических лиц. Источником же регулирования развития социальной сферы федеральным Центром являются регулирующие налоги, налоговые льготы, финансовые ресурсы региональных социальных программ и т.д.

Финансовой основой социальной политики муниципального образования являются местные финансы, с помощью которых органы местного самоуправления осуществляют управление муниципалитетами и регулируют решение вопросов местного значения. Так как в основном социальные услуги потребляются на местах, то в ведении органов местного самоуправления находится большинство вопросов социального характера. Наличие достаточной финансовой базы является неотъемлемым условием успешной реализации социальной политики муниципального образования, если же материально-финансовая база является недостаточной либо нестабильной, то ставится под угрозу социальная стабильность муниципального образования.

Сегодня доходы местных бюджетов формируются из трех основных источников:

- собственных средств муниципального образования, в составе которых различаются налоговые и неналоговые доходы, формируемые за счет деятельности органов местного самоуправления, предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности;
- государственных средств, передаваемых федеральными и региональными органами государственной власти органам местного самоуправления в виде финансовых ресур-

сов и доходных источников, а также прав установленных законодательством;

- заемных средств⁶.

Местные бюджеты недостаточно обеспечены доходами, что ведет к недофинансированию социальной сферы. В консолидированных бюджетных доходах страны доходы местного самоуправления составляют не более 20%, а в консолидированных расходах – 30%. Муниципалитеты несут на себе бремя значительной части расходов на образование, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и социальную политику. Муниципальные бюджеты остаются дефицитными при этом на 30% в среднем. При этом меньше трети их доходов составляют местные поступления, остальные 70% поступают из бюджетов субъектов Федерации⁷.

Муниципальная социальная политика должна быть направлена, на наш взгляд, на:

- выравнивание территориальных условий по различным показателям социального развития, таким как уровень занятости населения, уровень безработицы, минимальный размер оплаты труда, продолжительность жизни;
- обеспечение населения различных муниципальных образований равными возможностями использования социальной инфраструктуры;
- уравнивание социальных условий проживания населения независимо от региона проживания и муниципального образования.

В результате разграничения доходных и расходных полномочий между властями различных уровней и передачи значительного числа социальных обязательств на местный уровень без передачи также и финансовой основы их обеспечения, местные власти зачастую не имеют финансовой возможности проводить свою социальную политику, являясь, по сути, транзитным звеном в распределении средств вышестоящих бюджетов по отраслям социальной сферы (рис.1).

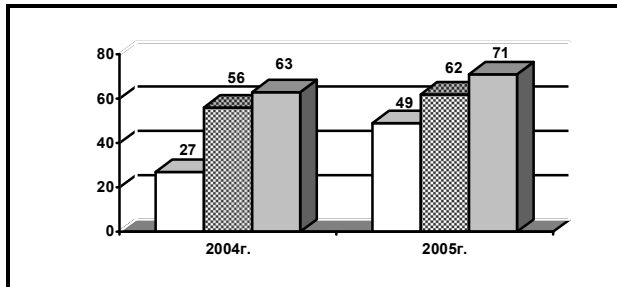


Рис.1. Динамика доли финансовой помощи в общей сумме доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований, %⁸

Для решения данной проблемы необходимо не только четко разграничить доходные и расходные обязательства различных уровней власти, но и на долгосрочной основе закрепить источники образования доходов местных бюджетов. В настоящий момент основным каналом финансирования отраслей социальной сферы муниципальных образований являются федеральные целевые программы. Преимущества финансирования социальной сферы в рамках федеральных целевых программ является целевой харак-

тер и адресность, однако это не позволяет проводить муниципалитетам собственную социальную политику. На наш взгляд, для того, чтобы муниципальные власти могли реализовывать не только задачи социальной политики федеральных властей, но и выявлять и, самое главное, устранять проблемы социального характера конкретного муниципального образования, характерных именно для местного населения, необходимо развивать источники собственных доходов, привлекать инвестиции в отрасли социальной сферы, развивать коммерческую составляющую деятельности учреждений социальной сферы.

Для активизации коммерческой составляющей деятельности организаций и учреждений социальной сферы нами предлагается внести уточнение в экономическую классификацию расходов бюджета и внести, помимо текущих и капитальных расходов, стимулирующие расходы. Эти расходы необходимы для укрепления финансовой базы социальной сферы, и это позволит частично компенсировать недостаток бюджетного финансирования для решения проблем развития и функционирования организаций и учреждений социальной сферы муниципального образования. Данный источник финансирования должен быть платным и возвратным, причем предоставление средств должно вестись по принципам инвестиционного проектирования при ведении хозяйственной деятельности, то есть привлечение средств становится возможным только при наличии экономического обоснования использования предоставленных ресурсов. Платность же источника должна определяться поступлением части прибыли, извлекаемой от ведения этой деятельности учреждениями социальной сферы, в местные бюджеты. Следовательно, финансирование данного направления расходов будет одновременно укреплять доходную базу местных бюджетов и развивать дополнительные источники финансирования деятельности объектов социальной сферы муниципального образования, что позволило бы:

- увеличить заработную плату работникам социальной сферы за счет собственных источников;
- выплачивать сотрудникам денежные поощрения;
- предоставить дополнительные социальные гарантии, такие как бесплатное медицинское обслуживание, страхование жизни и здоровья работников и членов их семей, бесплатное обеспечение местами в домах отдыха, бесплатное посещение детских дошкольных учреждений детьми работников.

Однако доля собственных ресурсов в финансовом обеспечении деятельности организаций и учреждений социальной сферы в настоящее время невелика, поэтому для реализации социальной политики муниципального образования, эффективного решения ее задач необходимо укреплять собственные источники доходов местных бюджетов.

Нами определены следующие направления укрепления неналоговых источников доходов, являющиеся резервами увеличения местных бюджетов:

- привлечение инвестиций в развитие муниципальных образований;
- поддержка муниципальных унитарных предприятий;
- повышение эффективности управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности.

Для увеличения неналоговых доходов местных бюджетов, получаемых в результате более эффективного управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, необходимо

⁶ Караваева И.В. Финансовые проблемы муниципалитетов // Финансы №8, 2007.

⁷ Рыжов В. По стопам Александра II // Известия, №193 от 23.10.2002.

⁸ Рассчитано автором по: Отчетам об исполнении бюджетов соответствующих муниципальных образований за 2004-2005 гг.

повысить открытость и прозрачность операций, проводимых с этим имуществом. Этой целью следует проводить мониторинг качества управления, предполагающий проведение анализа динамику таких показателей, как рентабельность операций, проводимых с имуществом, для выявления убыточных и низкорентабельных операций и, в случае необходимости, отказаться от их проведения, и ликвидность состава данного имущества для выявления неликвидных объектов с целью оперативной их продажи.

Следует отметить при этом, что основные поступления в местные бюджеты обеспечиваются за счет налоговых доходов, хотя на данную составляющую доходов местного бюджета органы местного самоуправления имеют не столь действенные рычаги воздействия.

Для укрепления налоговой базы доходов местных бюджетов необходимо обеспечить принять ряд мер.

- Во-первых, необходимо обеспечить максимальные поступления от местных налогов. Так, значительные резервы увеличения собственных налоговых доходов можно обеспечить за счет более тщательного учета всех объектов налогообложения земельным налогом. С этой целью предлагается активизировать работу по выявлению неучтенных земельных участков.
- Во-вторых, следует пересмотреть нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в местные бюджеты, так как ограничиваться стимулированием поступлений исключительно местных налогов недостаточно. Необходимо увеличить долю поступления в местные бюджеты от налога на прибыль организации, так как хозяйствующие субъекты осуществляют свою деятельность по извлечению прибыли, используя при этом социальную инфраструктуру конкретного муниципального образования, поэтому логичным было бы обеспечивать функционирование и развитие социальной сферы в том числе и за счет перераспределения отчислений от налога на прибыль в направлении укрепления местных бюджетов. Следует также увеличить долю поступления от налога на доходы физических лиц, закрепленную на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований, так как население потребляет большинство социальных услуг по месту проживания и должно принимать участие посредством уплаты налогов, в том числе и налога на доходы физических лиц, в финансировании социальной сферы. Целесообразно с позиций пополнения доходной части местных бюджетов обеспечить компенсацию из федерального бюджета выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в случае предоставления в Налоговом кодексе РФ льгот по региональным и местным налогам, так как данные льготы предоставляются федеральным законодательством, а сокращаются доходы местных бюджетов.
- В-третьих, предлагается определять объекты налогообложения не с точки зрения государственной регистрации налогоплательщика, а с позиции принадлежности к муниципальному образованию, на территории которого фактически ведется его хозяйственная деятельность и потребляются услуги социальной сферы.

В соответствии с действующим в настоящее время законодательным порядком платежи от некоторых налогов поступают частично либо в полном объеме в местные бюджеты по месту регистрации плательщика. Таким образом, если организация зарегистрирована в одном муниципальном образовании, а осуществляет свою деятельность в другом, то получается, что, пользуясь социальными благами данного муниципалитета, организация финансирует местный бюджет другого муниципального образования.

Для преодоления данного негативного обстоятельства предлагается формирование налоговых доходов местного бюджета осуществлять с учетом всех организаций,

расположенных на территории муниципального образования, независимо от ведомственной подчиненности и места государственной регистрации, то есть необходимо, чтобы налоги уплачивались не по месту регистрации налогоплательщика, а по месту ведения им деятельности.

Укрепление бюджетных источников финансирования социальной сферы муниципального образования позволит реализовывать не только задачи федеральной социальной политики, но и решать проблемы социального характера определенного муниципального образования.

Литература

1. Цицин П.Г. Проблемы устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и пути их решения – М.: «Издательский дом «НОВЫЙ ВЕК», 2002.
2. Караваева И.В. Финансовые проблемы муниципалитетов // Финансы № 8, 2007.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 26.05.2004 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета, №109, 27.05.2004.
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета, №93, 17.05.2003.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета, №86, 26.04.2005.

Рябова Ирина Сергеевна

РЕЦЕНЗИЯ

Проблематика выявления приоритетов социальной политики муниципального образования в настоящий момент довольно актуальна, так как большинство социальных услуг, предоставляемых населению, потребляются на местах, то есть непосредственно на территории того или иного муниципального образования. В связи с этим вопросы формирования социальной политики государства и муниципального образования, выявления ее приоритетов и определение источников финансирования требуют подробного рассмотрения.

В статье отмечается, что муниципальная социальная политика формируется в соответствии с социальной политикой государства и региона, составной частью которого является муниципальное образование, таким образом, социальная политика на местах должна учитывать приоритетные направления социальной политики государства в целом. В связи с этим автор проводит анализ Посланий Президента Федеральному Собранию для выявления приоритетов развития социальной сферы, таких как обеспечение доступности и качества услуг здравоохранения и образования, решение проблемы бедности населения и повышение уровня его жизни. Автором отмечается, что основной проблемой реализации данных задач является недостаточность финансового обеспечения в муниципальных образованиях. Автор отмечает, что финансирование социальной сферы на местах в основном осуществляется в рамках финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, собственных же средств для реализации социальных задач местного значения у органов местного самоуправления, как правило, недостаточно. При этом, как описано в статье, доходная база местных бюджетов изначально не покрывает расходные полномочия. Автор приводит данные по консолидированным местным бюджетам, в соответствии с которыми дефицит бюджетов составляет около 10%.

Для решения данной проблемы автор предлагает классифицировать перечисляемую финансовую помощь из вышестоящих бюджетов по целевому назначению на инвестиционные, выравнивающие, стимулирующие и текущие.

Автор отмечает, что подобное разделение позволит рассматривать финансирование отраслей социальной сферы муниципальных образований не только с точки зрения его количества, но и эффективности использования.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации

10.9. SOCIAL POLICY OF MUNICIPAL UNION AND ITS PRIORITIES AT THE PRESENT STAGE

I.S. Ryabova, the Teacher of Chair «Finance and the Credit» the All-Russia State Tax Academy

In this article describes influence of different factors on municipal social politic. The author attracts attention to financing problems of social expenses and order to part them to current expenses and capital investments.