

Б. А. КОЛТЫНЮК,

профессор кафедры экономики СПбГУП, доктор экономических наук

СОЦИАЛЬНЫЕ НОРМАТИВЫ КАК БАЗА РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЫ (СКС)

Огромные перемены, произошедшие за последнее десятилетие в нашей стране, преопределили необходимость преобразования всех институтов власти. Важнейшей задачей социальной политики стала задача максимально возможного поддержания уровня жизни населения и особенно его наименее социально защищенных слоев.

Либерализация экономики и устранение административных ограничений создали условия для роста экономической активности значительной части населения, появления у нее принципиально новых ценностных ориентиров при реальном выборе учреждений социального обслуживания: образования, медицинского обслуживания, страхования, отдыха и т. п. Наряду с традиционным общегосударственным бесплатным обслуживанием стал интенсивно формироваться рынок бесплатных услуг.

При всех прогрессивных начинаниях реформирования экономики страны в последнее десятилетие возникли проблемы значительного снижения эффективности промышленного производства, высокой инфляции, резкого роста потребительских цен, а в целом привело к дестабилизации экономики, сокращению платежей в бюджет, разбалансированию финансов, а следовательно, к снижению активности государственной социальной политики.

В этих условиях бюджетное финансирование стало осуществляться исходя из имеющихся финансовых ресурсов без учета норм, нормативов и социальных стандартов, установленных законами, указами Президента и постановлениями Правительства РФ.

Отсутствие правовой защиты в поддержке бюджетов разных уровней преопределило целесообразность построения в первую очередь системы государственных минимальных социальных стандартов (ГМСС). Эта система призвана стать одним из важнейших направлений управления социальными процессами, преодоления кризиса в социальной сфере и осуществления реформ по эффективному использованию бюджетных и внебюджетных средств с целью максимально возможного повышения уровня жизни населения.

Необходимость формирования правовой базы для установления и применения ГМСС обусловлена тем, что их использование предусматривается федеральными законами: «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации», «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», «Бюджетный кодекс Российской Федерации» и др.

С помощью системы ГМСС появляется возможность создания механизма, позволяющего перейти к формированию защищенных местных бюджетов, на основе не только душевых норм затрат, но и адресного его расходования в целях оказания помощи в первую очередь наиболее нуждающейся группе населения. В свою очередь, это общество должно способствовать повышению эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств и снижению социальной напряженности в обществе.

В соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 года «Об организации подготовки государственных минимальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов» до 1 ноября 1996 г. Правительство РФ должно было разработать этот закон и внести в Государственную Думу для утверждения. Однако этот Закон до настоящего времени не принят. Отсутствие государственных федеральных нормативов повлекло за собой разработку и утверждение нормативов бюджетной обеспеченности учреждений СКС местными органами самостоятельно. Надо отметить, что Правительством РФ во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 № 769 Распоряжением от 3 июля 1996 года № 1063-р одобрены до принятия Закона уточненные министерствами и ведомствами социальные нормы и нормативы, которые должны пересматриваться **не реже чем через пять лет.**

Как показали наши исследования, в ряде районов Северо-Запада России количественные показатели социальных норм и нормативов, представленные в Приложении к указанному Распоряжению, не отражают принятые на местах концепции социально-экономического развития. По глубокому убеждению автора настоящей работы, в состав норм и нормативов должны включаться не только учреждения, предоставляющие бесплатные услуги, но и частично платные (льготные), к числу которых можно отнести услуги следующих отраслей социально-культурной сферы (СКС): здравоохранения, образования и культуры.

В настоящее время в силу исторически сложившихся условий практически каждое

административно-территориальное образование имеет:

— свою специфику размещения объектов указанных отраслей;

— пропускную способность объекта, т. е. экономическую и техническую возможность предоставления услуг без изменения их функционального отраслевого назначения;

— объекты государственного, коммерческого и некоммерческого типа;

— объекты, функциональное назначение которых морально устарело;

— объекты, нуждающиеся в капитальном, среднем или других ремонтах;

— объекты, эксплуатация которых запрещена специальными органами надзора;

— объекты, строительство или капитальный ремонт которых временно прекращен из-за отсутствия средств.

Учитывая это обстоятельство, в первую очередь необходима инвентаризация объектов СКС с учетом их пропускной способности и целесообразности дальнейшей эксплуатации. Полученные в результате инвентаризации данные позволят определить фактические возможности и нормативные потребности в предоставлении услуг учреждениями СКС, наметить мероприятия по сокращению объектов или, наоборот, их увеличению с учетом существующей и прогнозируемой демографической ситуации.

Нормативы финансирования отдельным учреждениям должны устанавливаться с учетом особенностей их целевой направленности и деятельности. При этом местные органы самоуправления, выделяющие в основном

средства для финансирования объектов СКС, должны учитывать специфику учреждения и региональную особенность бюджетной организации. Очевидно, что нельзя установить для всех учреждений единый уровень норматива без анализа деятельности каждого из них за прошедшие годы. В то же время это отнюдь не означает, что расчет норматива бюджетного финансирования необходимо выполнять для каждого учреждения СКС. Достаточно, на наш взгляд, при формировании финансового норматива использовать средневзвешенные оценки с учетом инфляции, роста потребительских цен, изменений в оплате труда работников бюджетных организаций и др.

Основой для исчисления норматива финансирования по каждому элементу затрат служат, как правило, первичные финансовые нормы. Однако, как показали исследования автора, эти нормы не всегда отражают те организационные и инновационные изменения, которые произошли в социально-культурной сфере. Поэтому зачастую натуральные и стоимостные нормы потребности в финансировании не отражают расходы на содержание бюджетного учреждения, предоставляющего определенные бесплатные услуги населению. Следовательно, расчету нормативов финансирования должна предшествовать работа по уточнению базовых норм.

Социальные нормативы, в основе которых лежит седьмая статья Конституции РФ, должны формировать необходимую базу для финансирования бюджетных учреждений образования, культуры и здравоохранения.