

М. В. Мялкина

Финансовые возможности муниципального бюджета в решении социально-демографических вопросов

Научный руководитель: к.э.н. А. М. Аникина

Аннотация. В работе рассмотрена проблема нехватки дошкольных образовательных учреждений в стране; проведена оценка потребности в детских садах на примере г. Переславля-Залесского, и проанализированы финансовые возможности местного бюджета в решении рассматриваемой нами проблемы.

1. Введение

XX век оказался непростым для России во всех отношениях. В первой половине прошлого столетия наша страна пережила две мировые и гражданскую войны, насильственную коллективизацию и репрессии, которые привели к преждевременной смерти миллионов молодых людей. Это нанесло огромный урон демографическому развитию России, серьёзно дезорганизовав брачный рынок и нарушив нормальное формирование семей [1].

На протяжении последних десятилетий XX в. демографические проблемы в стране только обострялись. Это было вызвано рядом социально-экономических и общественно-политических причин. Резкое ухудшение демографической ситуации наблюдалось в 90-х годах, когда на фоне экономического кризиса изменились ориентиры семей в вопросе рождения детей, снизился уровень жизни. В результате, к началу XXI века Россия подошла в состоянии устойчивого процесса депопуляции, имея один из самых высоких в мире темпов естественной убыли населения [1]. В 2000 г. естественная убыль российского населения составила 959 тыс. человек (-6,6 промилле). Следует отметить, что для большинства наиболее развитых стран на рубеже веков был характерен естественный прирост населения. Для сравнения, в США естественный прирост населения в 2000 году составил 5,9 промилле, в Канаде — 3,6, во Франции — 4,0, Японии — 1,8 промилле [2].

В последнее десятилетие стремительный процесс депопуляции российского населения стал сбавлять обороты. Однако положение дел в области демографии по-прежнему остается крайне неблагоприятным. Согласно среднему варианту прогнозов демографов ожидаемая численность населения России к 2015 г. составит приблизительно 140,5 млн. человек (на 1,1% меньше чем в 2008 г.), а к 2026 г. ожидаемая численность населения страны будет уже равна 137 млн. человек (что на 3,5% меньше чем в 2008 г.). Еще более мрачно демографическая ситуация России представлена данными ООН. Согласно их прогнозам к 2025 г. население нашей страны сократится до 132 млн. человек, а к 2050 г. — до 106,5 млн. человек [3].

Таким образом, демографический кризис, уже давно стал проблемой номер один для России. Темпы естественной убыли населения лишний раз говорят о том, что накопившиеся проблемы в сфере демографии требуют немедленного принятия мер, как со стороны государства, так и со стороны общества. При этом роль государства в процессе преодоления кризиса является основополагающей, поскольку только оно может в полной мере обеспечить все необходимые условия. Такими условиями являются: достаточное число дошкольных, средних и высших образовательных учреждений, обеспеченность педагогами, врачами и лечебными учреждениями и пр. Создание соответствующей инфраструктуры необходимо, т.к. преодолеть демографический кризис в отсутствие ее не представляется возможным. Поэтому готовность государства как на федеральном, так на региональном и местном уровнях очень важна. Ведь от того, какими ресурсами, в первую очередь финансовыми, располагает государство, зависит насколько будет возможно в ближайшем будущем улучшение демографического положения нашей страны.

2. Оценка общей демографической ситуации в стране

Решающими факторами, оказывающими непосредственное влияние на воспроизводство населения, являются рождаемость и смертность.

На протяжении прошлого столетия в России, как и в других европейских государствах, происходил переход от высоких ко все более низким показателям рождаемости [4]. Одной из основных характеристик процесса рождаемости является суммарный коэффициент рождаемости. Он показывает, сколько в среднем детей родила бы женщина на протяжении всего репродуктивного периода (т. е. от 15 до 50

лет). Для нормального воспроизводства населения в цивилизованном мире необходимо, чтобы суммарный коэффициент рождаемости был не ниже 2,15.

В конце 50-х — начале 60-х гг. этот показатель был выше нормы. Но, начиная с середины 60-х гг., рождаемость уже не обеспечивала простого воспроизводства населения. Среди множества факторов, повлиявших на динамику показателей рождаемости в стране, выделяют объективный процесс изменения положения женщин в обществе, трансформации социальных функций семьи, роли детей в ней. Каждая семья стала планировать не только число детей, но и время их появления. В России этот переход практически завершился к началу 70-х годов, когда двухдетная семья стала доминирующей. Однако постепенно прирастало число семей, предпочитавших иметь только одного ребенка [4].

В 1985 — 1986 гг. суммарный коэффициент рождаемости значительно увеличился по сравнению с показателями предыдущих лет и составил 2,111. Это объясняется мерами демографической политики, предпринятыми государством в начале 80-х годов. Они включали: введение пособий на детей конкретным категориям семей, установление отпуска и пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста 1 года. Социальные льготы побудили семьи родить запланированных детей раньше, чем они предполагали это сделать. Но поскольку намерения супругов относительно общего числа детей в семье не изменилось, абсолютное число родившихся в последующие годы стало сокращаться. Данная демографическая политика не изменила, а лишь досрочно реализовала репродуктивные планы большинства семей, что выразилось в сокращении «календаря» очередных рождений и возраста матерей. Таким образом, предпринятые в начале 80-х меры по стимулированию рождений искусственно приостановили, но не переломили долговременный процесс снижения [5].

В период с 1991 по 1999 гг. наблюдается резкое падение рождаемости (рис. 1). Основная причина — снижение уровня и качества жизни населения. К 1996 году реально располагаемые денежные доходы россиян снизились почти на 40% по сравнению с 1991 годом. Около 32 млн. человек (а это пятая часть населения страны) имели денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, то есть находились за чертой бедности. В число малообеспеченных семей чаще всего наряду с неработающими и инвалидами попадали семьи с детьми [4].

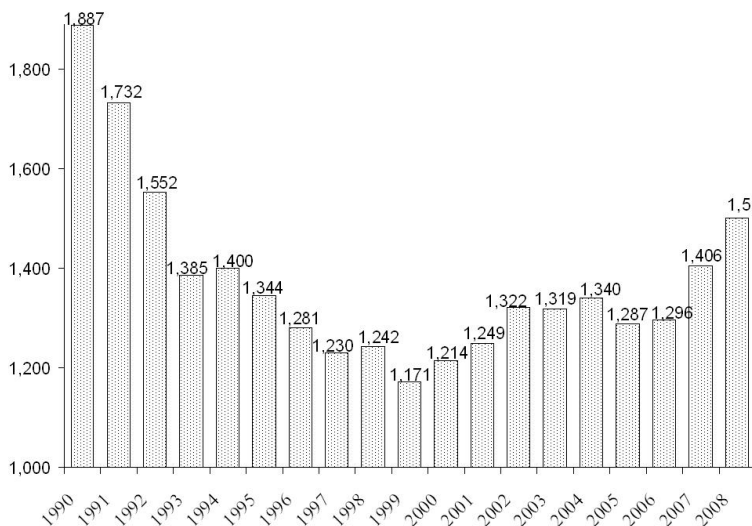


Рис. 1. Динамика суммарного коэффициента рождаемости

Согласно сведениям за 1996 год 41% семей, имеющие детей до 16 лет находились за чертой бедности [4]. При этом с одним ребенком за чертой бедности находилось 34% семей, с двумя детьми — 50% семей, с тремя — 69%, а с четырьмя и более детьми 90% семей находились за чертой бедности (рис. 2).

В обстановке коренных общественно-политических реформ стало проблематичным содержание даже одного ребенка. Усилившееся нежелание женщин иметь детей (вполне объяснимое), привело к тому, что число сделанных за год аборт в 2 раза превышало рождаемость [3]. Аборты еще больше усугубляет демографическую ситуацию в стране, поскольку частыми следствиями аборт являются бесплодие у женщин и ухудшение их репродуктивного здоровья.

С 2000 года стала намечаться тенденция к увеличению показателей рождаемости. Значительный рост суммарного коэффициентов рождаемости наблюдается с 2006 г. В результате в 2008 г. на 10 женщин репродуктивного возраста в среднем приходилось 15 детей (рис. 1).

Среди факторов, повлиявших на увеличение рождаемости, следует отметить принятие мер со стороны государства по улучшению

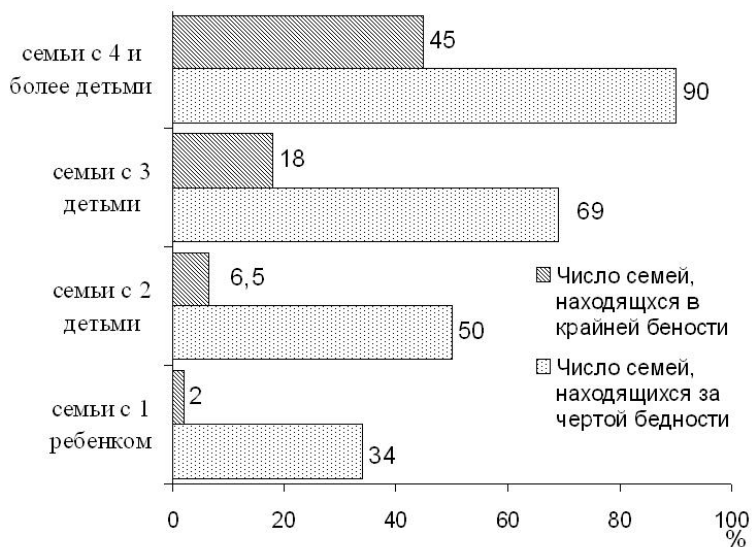


Рис. 2. Распределение семей с детьми по уровню жизни за 1996 г. [4]

демографической ситуации в стране. С 1 января 2007 года вступил в силу Федеральный закон от 29.12.06 № 256 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Он предусматривает выплату так называемого «материнского капитала». Материнский (семейный) капитал — это средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Пенсионного фонда РФ, на реализацию дополнительных мер государственной поддержки, установленных данным Федеральным законом. Получить эти средства могут женщины, родившие второго ребенка начиная с 01.01.2007 г., либо женщины, родившие третьего ребенка или последующих детей начиная с 01.01.2007 г., если ранее они не воспользовались правом на получение данной выплаты. Размер «материнского капитала» на 1 января 2007 г. составил 250 тыс. рублей. Согласно Федеральному Закону размер данной выплаты ежегодно пересматривается с учетом темпов инфляции, и в 2009 г. составил 312 тыс. руб. Получение материнского капитала ограничено сроком действия закона — до 31 декабря 2016 г.

По словам премьер-министра РФ В.В. Путина, выступавшего на собрании партии «Единая Россия» в Санкт-Петербурге (ноябрь 2009 г.), за период январь-сентябрь 2009 года в России родилось 1 млн. 321 тыс. человек. Рождаемость возросла на 3,7% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года; смертность снизилась на 4,2%. Снижение показателей смертности является крайне важным, поскольку начиная с 1993 г. в России ежегодно умирает более 2 млн. человек, что составляет приблизительно 1,5% от общей численности населения.

Кроме того, в нашей стране наблюдается самая высокая для цивилизованного мира младенческая смертность. Так 2007 г. коэффициент младенческой смертности составил 9,4 на 1000 родившихся живыми, в то время как в Германии этот показатель был равен 3,8, во Франции — 3,6, а в Швеции и Финляндии — 2,8. Сам риск смерти у новорожденных в России очень высок, и это происходит только из-за неправильного использования медицинских технологий (недолечивание инфекций, неправильное реанимирование новорожденных и др.). В результате только 30% новорожденных оказываются здоровыми [3].

Таким образом, можем сделать вывод, что общественное здоровье серьезно подорвано и это не может не отразиться на демографической ситуации в будущем. Снижение физического потенциала каждого нового поколения приводит к ухудшению здоровья нации, а, следовательно, к большему количеству смертей и стремительному сокращению численности населения, что мы и наблюдаем на протяжении уже двух десятилетий. Подобная динамика демографических процессов может привести к непоправимым последствиям (депопуляции населения нашей страны), если не начать решать проблему как можно раньше. При этом необходимы крупномасштабные и долгосрочные меры по восстановлению национального здоровья, поскольку именно от состояния здоровья нации напрямую зависят успехи в развитии других сфер общественной жизни, в частности, успехи развития экономики.

3. Роль государства в решении социально-демографических проблем

Наиболее заметной мерой, направленной на улучшение демографической ситуации в стране, является принятие Федерального закона

«О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», предусматривающего выплату «материнского капитала». Как уже отмечалось, некоторые результаты действия данного закона уже есть. Но скорее всего, эти результаты не будут долгосрочными, поскольку условия закона таковы, что, воспользоваться правом на материнский капитал можно только один раз. То есть, родив второго ребенка, женщина получит материнский капитал, а, родив затем третьего — нет, так как она уже пользовалась данным правом при рождении 2 ребенка. Естественно, что иметь третьего ребенка захотят немного семей. Кроме того, из числа многодетных семей, не получивших материнский капитал, тоже немногие осмелятся родить еще одного ребенка за выплату в размере 312 тыс. рублей (на 2009 г.), поскольку 312 тыс. рублей не такая большая сумма. Если сопоставить этой сумме среднюю стоимость жилья или платное обучение в достойном ВУЗе, то эти деньги очень малы. Действие данного Федерального закона может дать похожий эффект как и в 80-е гг., когда произошло сокращение в календаре «очередных» рождений и временное увеличение рождаемости сменилось долгосрочным ее снижением.

Еще одной попыткой государства создать предпосылки улучшения демографического положения является принятие в июне 2009 года Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании"». Внесенные изменения касаются системы дошкольного образования, а именно предусматривается установление компенсационных выплат родителям (законным представителям) детей, посещающих образовательные организации, которые реализуют основную общеобразовательную программу дошкольного образования, но не являются государственными или муниципальными образовательными учреждениями. Изменения внесены в целях более полного обеспечения прав детей на получение дошкольного образования [6].

Однако ограничиваться принятыми мерами нельзя. Такая серьезная проблема как демографический кризис может быть решена только при условии комплексного подхода к ней. Необходимо принятие серьезных, продуманных мер касающихся не только непосредственно самих демографических процессов, но и тех областей жизни общества, которые влияют на демографию. Прямое влияние на демографическое положение оказывают социальная и экономическая сферы. Отсутствие необходимой социальной инфраструктуры: достаточного

числа детских садов, школ, лечебных учреждений и т.д. не позволит сохранить наметившиеся в последние годы благоприятные тенденции в сфере демографии. Практика последних лет показала, что в условиях даже небольшого увеличения рождаемости, возникает проблема нехватки дошкольных образовательных учреждений. Причем потребность в детских садах наблюдается не только на уровне муниципальных образований и регионов, но на уровне государства в целом. Еще в 2007 г. на 100 мест в дошкольных учреждениях страны приходилось 105 детей [7].

Ситуация с дошкольным образованием в целом по стране обстоит следующим образом. До 1990 г. число детских садов возрастало. За период с 1980 г. по 1990 г. число дошкольных учреждений увеличилось на 13,4 тыс. единиц. Но начиная с 1991 г., число детских садов в стране ежегодно сокращается (рис. 3). Несмотря на то, что численность детей дошкольного возраста в 1991–1994 гг. была большая, поскольку в этот период попадают дети, родившиеся в 1985–1988 гг. (период, в который наблюдалось значительное увеличение показателей рождаемости), детских садов становилось все меньше и меньше. К 2000 году число дошкольных образовательных учреждений составило всего 51,3 тысяч единиц, что на 36,6 тысяч меньше, чем в 1990 г. Около 25 лет потребовалось государству, чтобы ввести в эксплуатацию эти 36 тысяч детских садов, и всего 10 лет хватило, на то, чтобы почти половина детских садов перестали функционировать.

Такое резкое сокращение числа дошкольных учреждений связано, в первую очередь, с ухудшением экономического положения, выразившееся в снижении уровня жизни, и уменьшении рождаемости.

В новом десятилетии ситуация изменилась. На фоне продолжающегося сокращения числа детских садов, растет численность детей в них. Учитывая тенденцию увеличения рождаемости в последние годы, в стране с каждым годом возрастает численность детей, стоящих на учете для определения в дошкольные образовательные учреждения. В 2007 г. эта очередь насчитывала уже более двух миллионов человек.

Таким образом, потребность в детских садах уже давно проявляется на уровне государства в целом, а значит, характерна для большинства регионов и муниципальных образований по всей стране. На

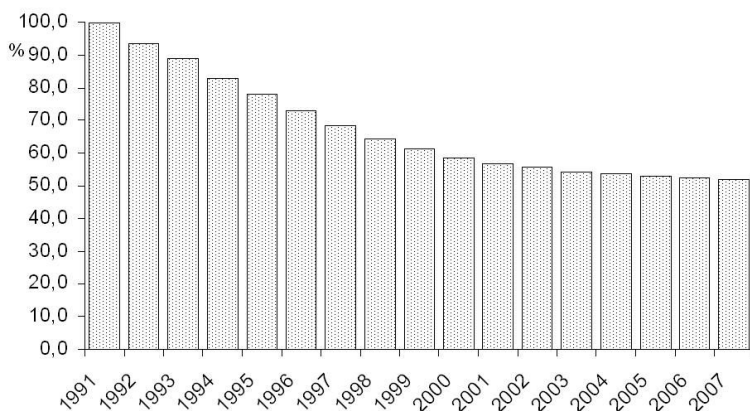


Рис. 3. Динамика числа дошкольных учреждений по стране, % к 1990 г.

основании этого возникает вопрос: на каком уровне должна решаться повсеместно возникшая проблема нехватки дошкольных учреждений? Можно ли решить данную проблему на местном уровне средствами муниципалитетов? В связи с этим целью работы стала оценка финансовых возможностей малого города на примере г. Переславля-Залесского с точки зрения способности профинансировать строительство детского сада. Для достижения этой цели были поставлены и решены ряд задач:

- оценить потребность в дошкольных образовательных учреждениях в г. Переславле-Залесском;
- оценить общий объем расходов, которые необходимы, чтобы полностью удовлетворить спрос на дошкольное образование в г. Переславле.

4. Финансовые возможности муниципального бюджета в решении социально-демографических вопросов

Город Переславль-Залесский относится к числу малых городов Ярославской области. Финансовые возможности г. Переславля, как и любого другого муниципалитета, ограничены местным бюджетом (бюджетом муниципального образования). Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования

денежных средств согласно Бюджетному кодексу РФ не допускается [8].

Муниципальный бюджет — это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования [8].

Одной из основных сфер расходования бюджетных средств является социальная сфера общества. Чтобы ответить на вопрос, достаточно ли средств местного бюджета для решения наиболее острых социальных проблем (в частности рассматриваемая нами проблема нехватки детских садов), проанализируем доходы и расходы бюджета муниципального образования на примере планируемого бюджета городского округа г. Переславля-Залесского на 2011 г.

Общий объем прогнозируемых доходов местного бюджета составляет 757,2 млн. рублей. На 48,8% бюджет городского округа образован собственными доходами. Основным источником собственных средств бюджета являются налоги. Доля налоговых поступлений в общей сумме доходов составляет 42,8% (в том числе НДС/Л /— 22%), доля неналоговых доходов — 6% [9].

Почти половину всех доходов местного бюджета образуют безвозмездные поступления из бюджетов других уровней в виде дотаций, субсидий и субвенций. Так 31,4% доходной части местного бюджета приходится на субвенции; 3,2% доходов образовано дотациями и субсидиями; 8,6% — иные межбюджетные трансферты [9]. В совокупности планируемый бюджет городского округа зависим от бюджетов других уровней на 43,2%.

Анализ ведомственной структуры расходов местного бюджета показывает, что основная часть средств идет на содержание бюджетных учреждений (больниц, детских садов, школ, учреждений по внешкольной работе с детьми и т.д), органов государственной власти и местного самоуправления. Это значит, что почти все расходы местного бюджета являются текущими и направлены на обеспечение текущей работы имеющихся инфраструктур. Но для того чтобы обеспечить расширенное воспроизводство (развить существующую инфраструктуру; увеличить имущество, находящееся в государственной собственности) необходимы капитальные затраты, которые местным бюджетом не предусмотрены. Однако потребность в капитальных затратах существует уже давно.

Начиная с 2006 г. в г. Переславле-Залесском существует проблема нехватки мест в дошкольных учреждениях. В 2008 г. очередь тех, кто не попал в детский сад, составила 13% (275 чел.) от общей численности детей, претендующих на место в дошкольном учреждении.

На основании данных 2008 г. мы решили спрогнозировать потребность в дошкольных учреждениях в г. Переславле-Залесском на 2011 г. при условии сохранения существующей инфраструктуры (числа детских садов) и темпов роста рождаемости. Общая методика расчета сводится к определению ожидаемой численности детей дошкольного возраста в 2011 г. Располагая данными демографического прогноза рождаемости в целом по стране, мы рассчитали прогнозное значение числа детей дошкольного возраста на 2011 г., и оно равно 3239 детей. Далее мы оценили процент детей, который будет претендовать на место в дошкольном учреждении в 2011 году. Фактический охват детей детскими садами в г. Переславле равен 65% (по данным 2008 г.). Но этот показатель рассчитан без учета существующей очереди в 275 человек. Поэтому, чтобы спрос на дошкольное образование был полностью удовлетворен, охват детей детскими садами должен быть равен 74,5%. Кроме того, ввиду неблагоприятной экономической ситуации, а именно: роста цен, снижения уровня заработной платы, задержки выплат работникам, вероятней всего, претендовать на место в детском саду будет большее количество детей. В условиях экономического кризиса родители постараются, как можно раньше выйти на работу, определив ребенка в детский сад. На основе ожидаемых тенденций увеличения охвата детей дошкольными учреждениями мы сделали вывод, что к 2011 г. около 80% детей в возрасте от 2 мес. до 7 лет будут стремиться посещать детский сад, а это 2591 чел. Следовательно, при условии сохранения общего числа мест в дошкольных учреждениях г. Переславля на уровне 2008 г. (1947 единиц), очередь на определение в детский сад в 2011 г. составит 644 человека. Это значит, что 25% детей из числа тех, кто будет претендовать на место в дошкольном учреждении, не смогут его посещать. Таким образом, чтобы полностью удовлетворить спрос на дошкольное образование в г. Переславле, необходимо открыть не менее 3 детских садов по 200 мест каждый.

Строительство детских садов требует крупных капитальных вложений. Стоимость постройки одного дошкольного учреждения, по приблизительным оценкам, составляет не менее 120 млн. рублей (т.е. 16% всех доходов муниципального бюджета). Очевидно, что местный

бюджет не в состоянии профинансировать подобный проект, тем более что строительство одного сада не решит проблему нехватки дошкольных учреждений в г. Переславле в полной мере. Следовательно, проблема нехватки дошкольных учреждений в нашем городе может быть решена только на более высоком уровне.

5. Заключение

На основании проведенной оценки потребности в дошкольных образовательных учреждениях на примере г. Переславля-Залесского и рассмотрения финансовых возможностей планируемого местного бюджета на 2011 г. можем сделать следующие выводы:

- (1) В настоящее время в г. Переславле функционирует 11 детских садов, чего недостаточно, чтобы полностью удовлетворить растущий спрос на дошкольное образование;
- (2) Строительство нового дошкольного учреждения — это масштабное мероприятие, требующее крупных капитальных вложений. Затраты на осуществление такого проекта несопоставимы с размером местного бюджета. Расходы на строительство трех детских садов составляют почти 50% планируемого бюджета г. Переславля;
- (3) Учитывая, что потребность в детских садах существует в большинстве муниципальных образований России, решение данной проблемы на региональном уровне тоже является затруднительным. Так на строительство одного детского сада в каждом муниципальном образовании Ярославской области потребуется около 40% бюджетных средств региона;
- (4) Таким образом, решить проблему нехватки дошкольных учреждений возможно, скорее всего, только на федеральном уровне. В качестве варианта может стать целевое финансирование из федерального бюджета в форме субвенций или субсидий. Кроме того, трансферты могут быть выделены и юридическим лицам. Но для этого необходимо, чтобы на уровне государства разрабатывались и реализовывались федеральные целевые программы в области дошкольного образования.

Список литературы

- [1] *О возможных путях демографического развития России в первой половине XXI века* // Вопросы статистики, № 3, 2002.
- [2] *Группа восьми в цифрах.2009. Статистический сборник* [Электронный ресурс]. <http://www.gks.ru>.
- [3] Октябрьский П. Я. *Россия сегодня: проблемы демографии* // Вопросы статистики, № 4, 2007.
- [4] Бруй Б. *Влияние социальных и медико-демографических факторов на уровень рождаемости в России* // Вопросы статистики, № 1, 1998.
- [5] Емельянов А., Лузина С. *Демографические процессы в Ярославской области за 60 лет* // Вопросы статистики, № 11, 1997.
- [6] [Электронный ресурс]. <http://www.kremlin.ru>.
- [7] *Россия в цифрах.2008. Краткий статистический сборник* [Электронный ресурс]. <http://www.gks.ru>.
- [8] Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ «Бюджетный кодекс РФ».
- [9] *Приложение №4 к решению городской Думы от 24.12.2009* // Переславская неделя, № 3, 2010.

УГП, 5Э53

M. V. Myalkina. *Financial opportunities of the municipal budget in the decision of social-demographic questions* // Proceedings of Junior research and development conference of Ailamazyan Pereslavl university. — Pereslavl, 2010. — p. 35–47. (*in Russian*).

ABSTRACT. In this article we have considered a problem of shortage of children's gardens in Russia; we have estimated requirement for children's gardens in the town Pereslavl-Zaliski, and have analysed financial opportunities of the municipal budget.

Key Words and Phrases: