

СОВРЕМЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ

П.М. Мансуров

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕЛЬСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНА НА ПРИМЕРЕ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Недостаточная теоретическая и методическая разработанность проблем финансового регулирования развития села и их практическая значимость для эффективного функционирования институтов социальной инфраструктуры требуют их дальнейшего изучения в рамках каждого конкретного региона с учетом его особенностей и специфики. В статье рассматриваются особенности финансирования сельской социальной инфраструктуры региона на примере Ульяновской области.

Государство осуществляет финансовое регулирование развития социальной инфраструктуры села, используя различные финансовые инструменты и регуляторы, каждый из которых имеет свои особенности.

Важнейшей особенностью финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села является прямое бюджетное финансирование расходов и программных мероприятий. В рамках федеральной целевой программы определены приоритетные направления финансирования инфраструктуры сельских территорий, а также объем финансирования по федеральным адресным целевым программам.

Ключевые слова: Социальная инфраструктура, сельская социальная инфраструктура, финансирование социальной инфраструктуры села, методы финансирования, формы финансирования, регион, бюджет.

The insufficient theoretical and methodical readiness of problems of financial regulation of development of the village, and their practical importance for effective functioning of institutes of social infrastructure demand further studying within each concrete region taking into account its features and specifics. In article features of financing of rural social infrastructure of the region on an example of the Ulyanovsk region are considered.

The state carries out financial regulation of development of social infrastructure of the village, using various financial instruments and regulators, each of which has the features.

Мансуров Павел Михайлович — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» Ульяновского государственного технического университета; *e-mail:* mansurovpm@mail.ru

The most important feature of financial regulation of development of social infrastructure of the village is that its main method is direct budgetary financing of expenses and program actions. Within the federal target program the priority directions of financing of infrastructure of rural territories, and also financing volume are determined by federal address target programs.

Key words: Social infrastructure, rural social infrastructure, financing of social infrastructure of the village, methods of financing, financing form, region, budget.

Сельские территории составляют преобладающую часть территории Российской Федерации, на которых проживает почти треть российских граждан. Обладая серьезным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом, сельские территории способны внести серьезный вклад в решение задач экономического роста и социального развития страны. Однако в условиях неравномерности территориального развития только усилий государства и муниципальных образований недостаточно, чтобы вывести те или иные сельские территории на траекторию устойчивого социально-экономического развития. Насущной необходимостью является применение комплексного подхода к развитию сельских территорий, основанного на устранении ведомственной разобщенности и определении приоритетности в поддержке сельских местностей. Создание необходимых условий перехода сельских поселений на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития предполагает применение эффективных программно-целевых методов бюджетного планирования, а также разработку новых технологий муниципального управления социально-экономическим развитием территории. Реализация стратегических задач социально-экономического развития сельских территорий, формирование и исполнение местных бюджетов, осуществление экономической деятельности, поддержка социального сектора, комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления должны осуществляться органами местного самоуправления сельских поселений на основе соответствующих муниципальных планов и программ при активной поддержке органов государственной власти как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации (государственно-муниципальное партнерство). Однако следует отметить, что в настоящее время в России в большинстве сельских поселений отсутствуют необходимые организационные и материально-технические ресурсы для решения указанных вопросов. В современных условиях для сельских поселений характерны две типичные проблемы:

- низкий уровень собственных доходов местных бюджетов;
- сокращение рождаемости, естественная убыль населения, выбытие из сельской местности, низкая привлекательность перспективности жизни на селе для молодежи¹.

Последняя проблема напрямую зависит от уровня развития сельской социальной инфраструктуры.

Несмотря на широкий спектр исследований в рамках указанной проблемы, следует отметить, что многие аспекты финансирования сельской социальной инфраструктуры требуют дальнейшего исследования. Кроме того, необходимость формирования устойчивой финансовой базы развития социальной инфраструктуры села и разработки оптимального механизма ее финансового регулирования обусловлена ограниченностью бюджетных финансовых ресурсов, их непосредственной зависимостью от состояния экономики, низким финансовым потенциалом местных бюджетов и другими причинами.

Недостаточная теоретическая и методическая разработанность проблем финансового регулирования развития села и их практическая значимость для эффективного функционирования институтов социальной инфраструктуры требуют дальнейшего изучения в рамках каждого конкретного региона с учетом его особенностей и специфики.

Финансовое регулирование развития социальной инфраструктуры села является важнейшей частью государственного управления и включает конкретные формы перераспределения доходов и методы финансирования затрат. Одним из наиболее действенных методов воздействия на социальные процессы в стране является использование финансово-кредитных рычагов. Многие отрасли социальной инфраструктуры или находятся на полном бюджетном финансировании, или нуждаются в финансовой поддержке со стороны государства. В расходной части федерального бюджета предусматриваются статьи, за счет которых финансируются здравоохранение, просвещение, культура, физическая культура, т.е. так называемые бюджетные отрасли. Соответственно в бюджетах субъектов федерации также выделяются средства на аналогичные цели. Другие отрасли социальной инфраструктуры — жилищное, коммунальное хозяйство, туризм, отдых населения — оказывают платные услуги и за счет этого покрывают часть своих расходов. Однако и они не могут обходиться без финансовой поддержки государства. Государство регулирует процессы коммерциализации деятельности пред-

¹ См.: *Цулая Э.Р.* Финансовое регулирование развития социальной инфраструктуры села // Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук. Саранск, 2011.

приятий социальной сферы. В одних отраслях платные услуги доминируют (бытовое обслуживание, жилищно-коммунальное хозяйство, искусство), в других оплата услуг допускается, но в ограниченных пределах (здравоохранение, подготовка кадров, физическая культура), в третьих такое практикуется в исключительных случаях (культура, школьное образование)².

Государство осуществляет финансовое регулирование развития социальной инфраструктуры села, используя следующие финансовые инструменты: налоги и неналоговые платежи в бюджет, внебюджетные фонды; бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг и социальное обеспечение населения; бюджетные инвестиции; межбюджетные трансферты; государственное кредитование и поручительство; предоставление финансовых льгот и грантов бюджетам низшего уровня.

Использование финансовых регуляторов для развития социальной инфраструктуры села имеет ряд особенностей:

- использование в качестве основного метода прямое бюджетное финансирование;
- существенная зависимость финансовой базы развития социальной инфраструктуры села от межбюджетных трансфертов;
- ограниченность программно-целевого финансирования реализуемых инфраструктурных проектов временными и отраслевыми рамками;
- недостаточное применение стимулирующих финансовых инструментов.

Финансовое регулирование развития социальной инфраструктуры села осуществляется прямым бюджетным финансированием расходов и программных мероприятий. Практика свидетельствует о том, что функционирование и развитие социальной инфраструктуры села осуществляется за счет текущего бюджетного финансирования объектов социальной инфраструктуры, бюджетных инвестиций в рамках адресной инвестиционной помощи и использования методов программно-целевого финансирования.

Бюджетное обеспечение развития социальной инфраструктуры села осложнено отсутствием достаточных ресурсов у местных бюджетов, за которыми закреплены полномочия по финансированию этих объектов. Устранить этот недостаток призвана система межбюджетного регулирования, которая имеет излишние промежуточные звенья и характеризуется непрозрачностью

² См.: Семенова Н.Н. Бюджетное финансирование сельского хозяйства региона // Регионология. 2009. № 4.

процесса доведения финансовых ресурсов до получателя. Бюджетные инвестиции в рамках адресной инвестиционной помощи не играют большой роли в развитии социальной инфраструктуры села, так как выделяются из федерального и региональных бюджетов, как правило, для вложения в объекты государственной собственности. Программно-целевое финансирование в настоящее время является главным инвестиционным источником развития социальной инфраструктуры села, однако оно носит временный характер и не осуществляется на системной основе³.

В теории существует достаточно большое количество методов и форм финансирования социальной инфраструктуры сельских территорий (рис. 1).



Рис. 1. Классификация методов и форм финансирования

Организационные мероприятия по финансированию социальной инфраструктуры, как правило, включают:

— сбор данных, характеризующих состояние сельской социальной инфраструктуры;

³ См.: Семенова Н.Н. Указ. соч.

— уточнение комплекса социальных услуг, которые представляются объектами социальной инфраструктуры;

— обобщение информации о подсистемах социальной инфраструктуры, степени их развития, объемах и стоимости предоставляемых ими услуг;

— определение социальных потребностей населения сельских территорий, форм и методов их финансирования;

— формирование портфеля социальных услуг на основе установленных финансовых нормативов.

В 2011 г. Ульяновская область принимала участие в 20 Федеральных целевых программах и федеральных адресных инвестиционных программах. К сожалению, большинство из них не затрагивали социальную инфраструктуру сельских территорий. Тем не менее на территории региона осуществлялось строительство объектов социального значения, решались вопросы развития коммунальной инфраструктуры, модернизации здравоохранения и образования, обеспечения жильем отдельных категорий населения. В сфере социальной инфраструктуры села Федеральные целевые программы на территории Ульяновской области реализовывались по следующим приоритетам: «Жилье», «Транспортная инфраструктура», «Село», «Социальная инфраструктура» и «Безопасность» (таблица)⁴.

Наименование приоритетного направления	Профинансировано		Освоено		Степень освоения	
	Всего	в том числе федеральный бюджет	Всего	в том числе федеральный бюджет	Всего	в том числе федеральный бюджет
Приоритет «Жилье»	150,7	76,8	126,9	53,0	84,21	69,0
Приоритет «Транспортная инфраструктура»	420,9	393,2	392,0	374,9	93,13	95,3
Приоритет «Село»	381,5	157,3	381,5	157,3	100,00	100,0
Приоритет «Социальная инфраструктура»	497,1	301,2	476,3	280,4	95,82	93,1
Приоритет «Безопасность»	550,8	492,8	550,8	492,8	100,00	100,0

Приоритетные направления финансирования в 2011 г. (млн руб.).
Составлено автором. Источник 4.

⁴ Официальный сайт Министерства экономики Ульяновской области. URL: <http://www.econom73.ru/deps/target/43/1933/2139.html> (дата обращения: 22.03.2012).

По итогам 2011 г., на реализацию мероприятий федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы из всех источников финансирования было выделено 7549,7 млн руб., из которых 6721 млн руб. — средства федерального бюджета, 445,3 млн руб. — областного бюджета, 37,9 млн руб. — муниципальных бюджетов и 345,5 млн руб. — внебюджетных источников.

Средства федерального бюджета в размере 18,2 млн руб., предоставленные на реконструкцию автомобильной дороги «Татарский Шмалак — Мордовский Шмалак» в Павловском районе Ульяновской обл., не освоены по причине приостановки работ из-за погодных условий. Дальнейшее освоение запланировано на 2012 г.

Средства федерального бюджета в размере 20,9 млн руб., предоставленные на мероприятия в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011—2015 гг., будут освоены в 2012 г. (неосвоение в 2011 г. по причинам позднего срока поступления средств в Ульяновскую область и нарушения поставщиком условий контракта).

Общее освоение по итогам 2011 г. составило 7486,9 млн руб. (99% от профинансированных средств). Федеральные целевые программы, реализуемые на территории региона, являлись действенным механизмом решения вопросов социального значения и вопросов отраслевого характера.

Также в 2011 г. продолжалась реализация ФЦП «Социальное развитие села до 2013 г.», направленной на развитие социальной инфраструктуры сельской местности. Субсидии из федерального бюджета в размере 132,3 млн рублей были распределены:

— на мероприятия по развитию жилищного строительства в сельской местности и обеспечению жильем молодых семей и специалистов на селе — 91,237 млн руб., что позволило обеспечить жильем 203 участника программы, ввести и приобрести 14 088 м² жилья в сельской местности;

— на мероприятия по развитию газификации в сельской местности — 21,1 млн руб., в результате введено 53 км газопроводных путей;

— на мероприятия по развитию водоснабжения в сельской местности — 20 млн руб., что позволило ввести 27,9 км водопровода⁵.

В целях решения одной из самых острых социальных проблем — обеспечение доступным жильем граждан на территории

⁵ Там же.

Ульяновской области — реализовывались 2 подпрограммы ФЦП «Жилище» на 2011—2015 г. По подпрограмме «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных законодательством» в 2011 г., выдано 18 государственных жилищных сертификатов гражданам — участникам подпрограммы на общую сумму 21,1 млн руб. из бюджета РФ.

По итогам проведенного конкурсного отбора заявок субъектов РФ на участие регионов в 2011 г. в подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» для Ульяновской области были определены средства федерального бюджета в размере 31,9 млн руб. Во второй половине 2011 г. Министерством образования Ульяновской области проведено заключение соглашений с муниципальными образованиями по реализации данной подпрограммы (подписано 21 соглашение). За счет бюджетных средств 277 семей получили возможность улучшить свои жилищные условия: за отчетный период выданы свидетельства на право получения социальной выплаты 277 молодым семьям, из них оплачено 173 свидетельства. Так как срок действия свидетельства о праве на получение социальной выплаты составляет 9 месяцев, то остальные 104 семьи будут улучшать свои жилищные условия в 2012 г.

В целях создания условий для укрепления здоровья населения путем развития инфраструктуры спорта в отчетном году в рамках ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006—2015 гг.» осуществлялось строительство крытой ледовой площадки с искусственным льдом и плоскостными спортивными сооружениями в поселке Новоспасское Ульяновской области. Объем привлеченных средств федерального бюджета — 50 млн руб., который освоен на 100%. Завершение строительных работ запланировано на 2012 г.

В ходе реализации ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006—2012 гг.» в целях сокращения количества ДТП в 2011 г. в регион поступили комплексы видеофиксации нарушений правил дорожного движения, специальные легковые автомобили, оборудованные средствами контроля и выявления правонарушений, комплексы измерения скорости движения транспортных средств и комплект оборудования для модернизации светофорного объекта.

Субсидии из федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы на территории региона составляют 53,7% от общей суммы годового лимита всех субсидий и субвенций, выделяемых из бюджета Российской Федерации.

По итогам 2011 г., из федерального бюджета бюджету Ульяновской области было выделено свыше 12 495,4 млн руб. Из них: субсидии, предусмотренные в рамках федеральных целевых программ и ФАИП, в размере 6721,0 млн руб., иные субсидии и субвенции из федерального бюджета в размере 5774,4 млн руб.⁶

Основной объем иных субсидий и субвенций из федерального бюджета был направлен на реализацию следующих мероприятий:

— на поддержку и развитие сельского хозяйства на территории Ульяновской области в размере 973,4 млн руб. Средства освоены на 100%;

— на реализацию мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Ульяновской области, в размере 713,087 млн руб. Средства освоены на 96%;

— на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», и в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2008 № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов ВОВ 1941—1945 гг.», в размере 1535,9 млн руб. Средства освоены на 93%;

— на компенсацию расходов отдельным категориям граждан, установленных законодательством РФ, на оплату жилищно-коммунальных услуг в размере 689,3 млн руб. Средства освоены на 96%⁷.

Общее освоение субсидий и субвенций из федерального бюджета (за исключением субсидий в рамках ФЦП) составляет 95,6% от профинансированных средств. Неосвоение средств федерального бюджета вызвано объективными факторами, по причине которых либо уменьшилось количество изначально заявленных участников программы (мероприятий), либо были достигнуты определенные социально-экономические показатели.

Таким образом, в целях финансового регулирования развития сельской социальной инфраструктуры в основном используются бюджетные ресурсы. Восстановление и развитие социальной инфраструктуры села требует значительных капитальных вложений. В условиях ограниченности бюджетного финансирования возникает необходимость расширения спектра источников финансирования. Одним из способов привлечения дополнительных ресурсов для развития социальной инфраструктуры села является государственно-частное партнерство.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

Отличительной чертой государственно-частного партнерства в сфере развития социальной инфраструктуры села является предоставление органами власти субъектов РФ значительных гарантий и преференций частному сектору, а также обеспечение государственного заказа на оказание услуг в течение сроков действия договора. Выгода государства при вступлении в государственно-частное партнерство будет заключаться в решении социальных проблем сельской местности при экономии бюджетных расходов на их решение. Частный бизнес будет мотивирован к сотрудничеству посредством предоставления льгот, гарантий финансового и нефинансового характера.

Таким образом, финансовое регулирование развития социальной инфраструктуры села можно представить как процесс целенаправленного использования государством разнообразных финансовых инструментов, применение которых нацелено на создание достойной среды жизнедеятельности человека, гармоничное развитие личности, обеспечение расширенного воспроизводства человеческих ресурсов на селе.

Список литературы

Семенова Н. Н. Бюджетное финансирование сельского хозяйства региона // Регионология. 2009. № 4.

Цулая Э. Р. Финансовое регулирование развития социальной инфраструктуры села // Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. канд. эконом. наук. Саранск, 2011.

Официальный сайт Министерства экономики Ульяновской области. URL: <http://www.econom73.ru/deps/target/43/1933/2139.html> (дата обращения: 22.03.2012).