

0-795906

На правах рукописи



ЦУЛЯЯ Эка Ревазиевна

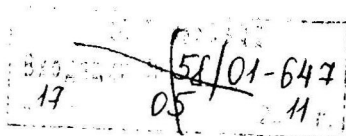
**ФИНАНСОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ СЕЛА**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Саранск 2011



Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева».

Научный руководитель – кандидат экономических наук профессор
Гудов Михаил Михайлович

Официальные оппоненты – доктор экономических наук профессор
Зарук Наталья Федоровна
(ФГОУВПО «Пензенская государственная сельскохозяйственная академия»)

доктор экономических наук профессор
Янов Виталий Валерьевич
(ГОУВПО «Поволжский государственный университет сервиса»)

Ведущая организация – ГОУВПО «Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского»

Защита состоится 10 июня 2011 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 212.117.05 при ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева» по адресу: 430005, г. Саранск, ул. Полежаева, 44, ауд. 712.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. М. М. Бахтина ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева».

Сведения о защите и автореферат диссертации размещены на сайте ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева»: <http://dsov.mrsu.ru>

Автореферат разослан 10 мая 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор экономических наук
профессор

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000790875

Л. И. Зинина

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В обеспечении эффективности производственных процессов в сельском хозяйстве значительную роль играет социальная инфраструктура. На протяжении многих лет государственное финансовое регулирование процессов развития социальной инфраструктуры в РФ не носило системного характера.

Ухудшение демографической ситуации, высокая степень изношенности основных фондов социальной инфраструктуры, слабая разветвленность ее сети, низкий уровень жизни населения в сельской местности предопределили необходимость исследования социальной инфраструктуры села в качестве приоритетного направления государственного финансового регулирования. Эти проблемы нашли отражение в целевых государственных программах.

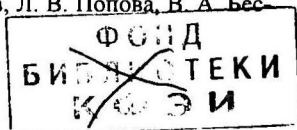
В связи с реализацией Государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы» и Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2012 года» инвестиционные процессы по созданию достойных условий жизнедеятельности сельских жителей активизировались: стимулируются строительство и приобретение жилья на селе, осуществляются реконструкция и восстановление объектов социальной инфраструктуры. Однако, как показывает практика, возникновение кризисных явлений в экономике может привести к неспособности государства исполнять свои финансовые обязательства в полном объеме. В связи с этим, особую значимость приобретает решение задач, связанных с формированием эффективного механизма финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села с учетом возможностей бюджетов всех уровней.

В настоящее время задействовано недостаточное количество способов и инструментов финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села, к тому же их использование направлено в основном на реализацию мероприятий за счет бюджетных ресурсов. В связи с этим, проблемы финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села требуют дальнейшей разработки.

Таким образом, необходимость научного осмысления, теоретического обоснования направлений решения обозначенных проблем обуславливает актуальность и практическую значимость темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Теоретической и методологической базой исследования содержания, функций и составляющих социальной инфраструктуры села послужили труды Ж. Т. Тощенко, В. А. Жамина, Л. В. Бондаренко, В. Н. Постновой, А. И. Кочерги, А. А. Мазараки, М. А. Абрамова, Н. И. Ларионовой, В. Г. Терентьева, С. С. Носова, С. И. Шкапенкова, И. Т. Шахметова, Ю. Б. Рандалова, В. В. Пациорковского, Е. Е. Румянцевой.

Значительный вклад в разработку проблем финансового регулирования развития социальной инфраструктуры, в том числе инфраструктуры села, внесли А. Я. Рубинштейн, Т. Ф. Романова, А. Е. Суглобов, Л. В. Попова, В. А. Бес-



кровная, С. Е. Ларина, В. Ф. Новикова, А. Г. Грязнова, А. А. Федченко, Л. П. Волкова, Д. Е. Сорокин, А. М. Суховский, А. П. Опальский.

Исследованию роли государственно-частного партнерства в развитии социальной инфраструктуры посвящены работы В. Г. Варнавокого, А. В. Баженова, А. М. Воробникова, А. В. Клименко, В. А. Королева, Е. Г. Лысовой, О. В. Скопина и других.

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

Таким образом, недостаточная теоретическая и методическая разработанность проблем финансового регулирования развития села, и их практическая значимость для эффективного функционирования институтов социальной инфраструктуры определили выбор темы диссертационного исследования, постановку его цели и задач.

Цель диссертационного исследования заключается в уточнении теоретических положений, разработке методических и практических рекомендаций по финансовому регулированию развития социальной инфраструктуры села.

Необходимость достижения поставленной цели обусловила постановку и решение в диссертационной работе следующих **задач**:

- выявить особенности финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села;
- провести ретроспективный анализ государственного финансового регулирования в области социальной инфраструктуры села;
- дать оценку уровня финансового обеспечения развития социальной инфраструктуры современного российского села;
- определить методы и инструменты финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села на мезоуровне;
- разработать алгоритм формирования устойчивой финансовой базы для развития социальной инфраструктуры села;
- разработать механизм финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села.

Объектом диссертационного исследования является социальная инфраструктура села.

Предметом исследования является совокупность теоретических, методических и практических проблем финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села.

Область исследования. Диссертация соответствует специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (Ч. 1. Финансы. п. 2 – Общегосударственные, территориальные и местные финансы: п.п. 2.2 – Финансо-

вое регулирование экономических и социальных процессов) Паспорта специальностей ВАК (экономические науки).

Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования. Теоретической базой послужили фундаментальные и прикладные исследования отечественных и зарубежных специалистов по проблемам финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села; публикации в периодических изданиях по обозначенной проблеме; нормативно-правовые акты, регулирующие экономические отношения между учреждениями социальной инфраструктуры в области финансирования определенных обязательств в социальной сфере, по предоставлению населению социальных благ и бюджетных услуг, а также взаимодействие государства и бизнеса в данной сфере; материалы международных, всероссийских, региональных конференций, посвященные проблемам социального развития села и мобилизации необходимых финансовых ресурсов.

В процессе исследования использовались общие и специальные методы научного познания: абстрактно-логический, приемы системного и структурно-функционального анализа, моделирования, экономико-статистические, расчетно-конструктивный и другие.

Информационной базой исследования послужила статистическая отчетность Федеральной службы государственной статистики и Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Мордовия, отчетные данные Министерства финансов Республики Мордовия, Министерства экономики и социального развития Республики Мордовия, финансовых органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Мордовия.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в развитии теоретических положений, разработке методических и практических рекомендаций по формированию современной системы финансового регулирования социальной инфраструктуры села. Основные научные результаты исследования, определяющие его новизну, заключаются в следующем:

– установлены особенности современного финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села (использование в качестве основного метода прямого бюджетного финансирования; 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), которые необходимо учитывать при формировании более эффективной системы финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села;

– на основе проведенного ретроспективного анализа процесса эволюции государственного регулирования развития социальной инфраструктуры села выделено пять его исторических этапов (трансформации феодально-крепостнических отношений в частно-капиталистические; плановой экономики; адаптации к рыночным социально-экономическим преобразованиям; доминирования рыночных принципов регулирования социально-экономических процессов; становления социально-ответственного государства), для каждого

из которых определены комбинации приоритетных источников финансирования развития социальной инфраструктуры села;

– разработана эконометрическая модель линейной зависимости показателей, характеризующих изменение численности населения муниципального района от осуществляемых им расходов на функционирование и развитие учреждений образования, здравоохранения и затрат на социальное обеспечение населения с целью дифференциации муниципальных районов по степени необходимости осуществления дополнительных финансовых вложений в развитие их социальной инфраструктуры;

– обоснован алгоритм формирования устойчивой финансовой базы, предназначенной для развития социальной инфраструктуры села, который включает четыре взаимосвязанные стадии: формирование системы норм и нормативов обеспеченности сельского населения объектами социальной инфраструктуры; увеличение доходной базы бюджетов объектов поселений за счет реформирования местных налогов и совершенствования налогового администрирования; разработку мероприятий по расширению источников капитальных вложений в объекты социальной инфраструктуры посредством привлечения средств частных инвесторов и создания предпосылок для выхода на рынок долговых обязательств; совершенствование процедуры отбора принимаемых к финансированию проектов и оценки их эффективности (пересмотр критериев формирования адресной инвестиционной помощи муниципальным образованиям и принимаемых к финансированию программ);

– разработаны практические рекомендации по совершенствованию государственного финансового регулирования процессов формирования и развития социальной инфраструктуры села (усиление целевой направленности финансовой поддержки социальных проектов на селе за счет бюджетных средств, устранение промежуточных звеньев в процессе доведения финансовых ресурсов до получателей, уменьшение межбюджетных трансфертов, использование в качестве стимулирующего финансового инструмента преференций участникам реализации социальных проектов на селе).

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость исследования состоит в выявлении современных особенностей финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села, обосновании необходимости использования современных стимулирующих финансовых инструментов, способствующих развитию государственно-частного партнерства в этой сфере, предложенная периодизация процесса эволюции государственного финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села.

Практическую значимость имеют результаты оценки уровня финансового обеспечения развития социальной инфраструктуры села на субфедеральном уровне; результаты корреляционно-регрессионного анализа зависимости изменения численности населения от объемов финансовых средств, направляемых на развитие отраслей социальной инфраструктуры; предложенный организационно-экономический и финансовый инструментарий развития социальной инфраструктуры села региона; разработанный алгоритм формирования устойчивой финансовой базы для развития социальной инфраструктуры села.

Предложенный комплекс мер и рекомендаций может быть использован финансовыми органами для активизации их деятельности в сфере финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села. Полученные результаты могут быть использованы для дальнейших научных исследований по проблемам финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования обсуждались на международных, всероссийских, межрегиональных и иных научно-практических конференциях: XIII научной конференции молодых ученых, аспирантов и студентов (г. Саранск, 2008 г.); Международной научно-практической конференции «Аграрная наука и образование на современном этапе развития: опыт, проблемы и пути их решения» (г. Ульяновск, 2009 г.), III Международной научно-практической конференции «Статистические исследования социально-экономических систем в условиях развития мирохозяйственных связей» (г. Орел, 2009 г.), Международной заочной научно-практической конференции «Наука без границ» (г. Екатеринбург, 2010 г.); Международной научной конференции «Перспективные научные исследования» (г. Минск, 2010г.); Международной заочной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Региональные финансы 2010: доступные ресурсы – реальному сектору» (г. Курск, 2010 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Интеллект. Инновации. Информация. Инвестиции. Институты. Инфраструктура» (г. Москва, 2010 г.); III Всероссийской научно-практической конференции «Социально-экономические реформы: проблемы и пути решения в условиях современного общества» (г. Москва, 2010 г.).

Публикации. По результатам диссертационной работы опубликовано 12 научных работ общим объемом 4,47 п.л. (из них 2,82 п.л. лично автора), в том числе 3 статьи в журналах, рекомендованных ВАК РФ.

Объем и структура диссертации. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, включающего 189 наименований. Работа изложена на 175 страницах, содержит 8 таблиц, 24 рисунка, 2 приложения.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

2.1. Особенности финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села

Финансовое регулирование развития социальной инфраструктуры села является важнейшей частью государственного управления и включает конкретные формы перераспределения доходов и методы финансирования затрат. 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; госу-

дарственное 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 прямого бюджетного финансирования;

- 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

Важнейшей особенностью финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села является то, что основным его методом является прямое бюджетное финансирование расходов и программных мероприятий. Практика свидетельствует о том, что функционирование и развитие социальной инфраструктуры села осуществляются 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 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 основе.

Таким образом, в целях финансового регулирования развития социальной инфраструктуры в основном используются бюджетные ресурсы. Восстановление и развитие социальной инфраструктуры села требуют значительных капитальных вложений. В условиях ограниченности бюджетных финансовых ресурсов возникает необходимость расширения спектра источников финансирования. Одним из способов привлечения дополнительных ресурсов для развития социальной инфраструктуры села является государственно-частное партнерство (рис. 1).

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.

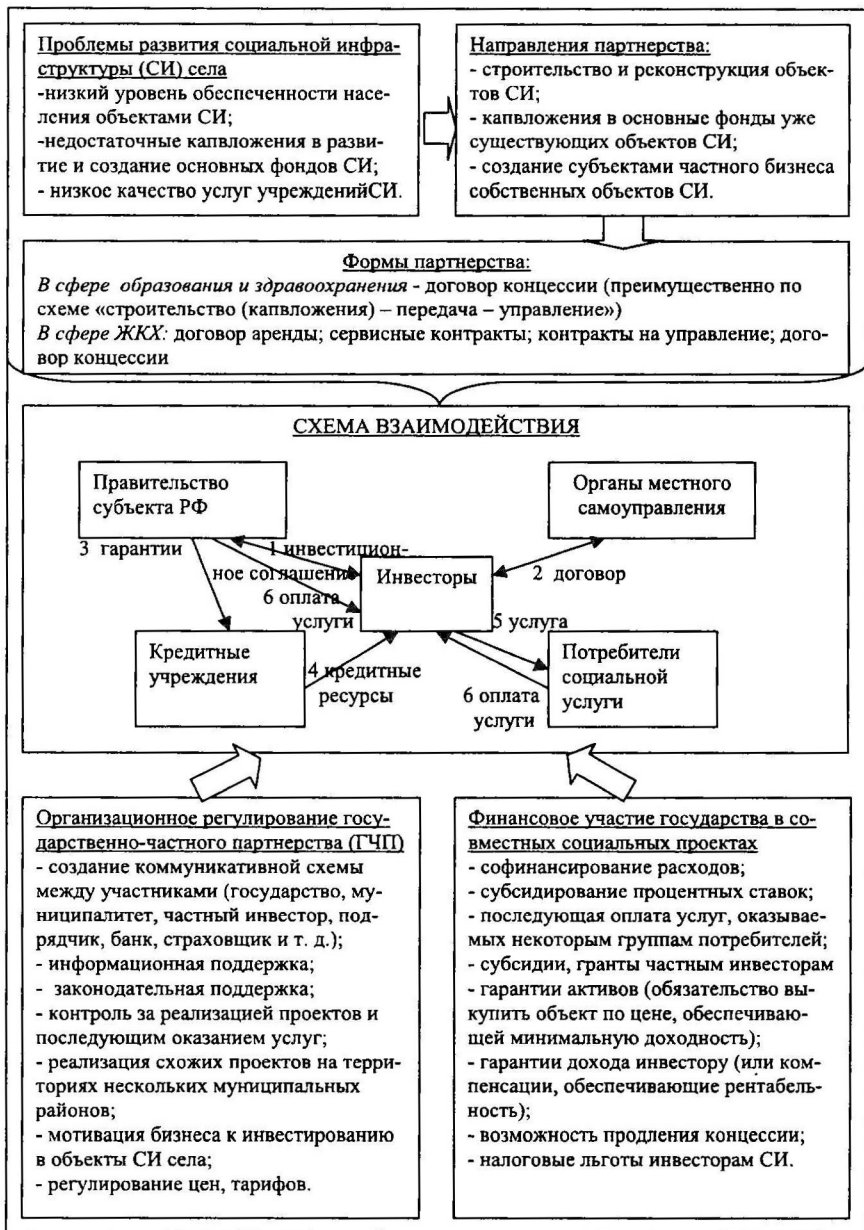


Рисунок 1 – Государственно-частное партнерство в системе финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села

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.

2.2. Обоснование источников финансирования на различных этапах государственного регулирования развития социальной инфраструктуры села

Под государственным регулированием развития социальной инфраструктуры понимают целенаправленные действия государства, направленные на обеспечение устойчивого и сбалансированного функционирования и развития социальной инфраструктуры. На различных этапах исторического развития эта задача решалась государством по-разному. Отечественная история позволяет выделить пять этапов в функционировании системы государственного регулирования развития социальной инфраструктуры села (трансформация феодально-крепостнических отношений в частно-капиталистические; плановая экономика; адаптация к рыночным социально-экономическим преобразованиям; доминирование рыночных принципов регулирования социально-экономических процессов; становление социально ответственного государства). Эти этапы отличаются друг от друга приоритетами в государственной политике, спецификой финансового регулирования, системой распределения средств и способами финансирования (таблица 1).

Таблица 1 – Периодизация государственного регулирования развития социальной инфраструктуры села

Этапы	Способы предоставления социальных благ сельскому населению	Отличительные черты системы предоставления сельским жителям социальных благ	Источники финансирования
1	2	3	4
Трансформация феодально-крепостнических отношений в частно-капиталистические (XVIIв. – 1917 г.)	Натуральная помощь во времена голода, вызванного природными факторами; дома призрения, школы, больницы для бедных, создание которых возлагалось на губернские органы;	Отсутствие системности, всеохватности проводимых мероприятий;	Государственная казна; доходы городов; церковные средства; средства помещиков и частный капитал в форме пожертвований

Окончание таблицы 1

1	2	3	4
Плановая экономика (1917-1991 гг.)	Создание разветвленной сети учреждений социальной инфраструктуры на селе; благоустройство сельских населенных пунктов; предоставление гарантированного определенного нормативами и законодательством объема благ	Отсутствие равного доступа к социальным определенным благам (правам) крестьянского сообщества и рабочего класса	Государственный бюджет; финансовые ресурсы предприятий
Адаптация к рыночным социально-экономическим преобразованиям (1991 – 2001 гг.)	На фоне прекращения функционирования многих объектов социальной инфраструктуры села, невозможности получения сельским жителем социальной услуги (блага, помощи), массового оттока жителей из сельской местности возможность реализовать свои конституционные права была лишь формальной	Остаточный принцип финансирования социальных процессов на селе; деструкция социальной инфраструктуры сельских территорий	Средства бюджетной системы
Доминирование рыночных принципов регулирования социально-экономических процессов (2001 – 2005 гг.)	Функционирование сохранившихся объектов социальной инфраструктуры села, требующих капитальных вложений для приведения их в приемлемое состояние; облегчен доступ к бюджетным услугам - реальна возможность рассчитывать на получение установленных законом социальных выплат	Отсутствие долгосрочных ориентиров; непроработанность приоритетов развития; несовершенство механизмов распределения ресурсов по направлениям расходования; ограниченность средств для развития и источников финансирования социальных инвестиций	Государственный и муниципальный бюджеты; внебюджетные фонды
Становление социально ответственного государства (с 2006 г. – по настоящее время)	Предоставление определенного минимального набора социальных услуг и гарантий каждому гражданину; адресная помощь; программно-целевое развитие проблемных территорий, секторов и отраслей социальной сферы; реконструкция и создание объектов социальной инфраструктуры на селе	Применение новых форм и способов достижения поставленных целей сопряжено со сложностями их практического эффективного использования; система реализации социальных мероприятий подвержена изменениям	Многоканальное финансирование (средства бюджетной системы РФ, банковский капитал, средства частных инвесторов)

Каждый из этих периодов отличается особенностями в определении приоритетов государственной политики в системе формирования и распределения финансовых средств.

Современный этап государственного регулирования развития социальной инфраструктуры характеризуется активизацией социальной политики, в том числе и в аграрном секторе. Однако, система финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села до сих пор полностью не сформирована. В основу ее совершенствования должны быть положены адресный и проектный подходы к решению существующих проблем, многоканальное финансирование, средне- и долгосрочное целеполагание, реализация социальной политики на различных уровнях управления (федеральном, межрегиональном, уровне субъекта РФ, локальном и корпоративном уровнях).

2.3. Эконометрическая модель оценки влияния финансового обеспечения развития социальной инфраструктуры села на демографические процессы

В настоящее время ключевая роль в финансовом обеспечении развития социальной инфраструктуры села по-прежнему принадлежит бюджетным ресурсам. Финансовое обеспечение объектов социальной инфраструктуры закреплено за низшим звеном бюджетной системы государства – местными бюджетами. Это обусловило необходимость более детального рассмотрения их расходной части на примере муниципальных районов Республики Мордовия.

Проведенный корреляционно-регрессионный анализ позволил установить линейную зависимость между расходами на функционирование и развитие учреждений социальной инфраструктуры села и демографическими процессами в муниципальном районе. Данная зависимость отражена в формуле (1).

$$y = 2,89 - (0,005x_1 + 0,02x_2 + 0,27x_3), \quad (1)$$

где y – убыль сельского населения в его общей численности, %;

x_1 – расходы муниципального района на функционирование и развития образовательных учреждений, млн руб.;

x_2 – расходы муниципального района на функционирование и развитие учреждений здравоохранения и спорта, млн руб.

x_3 – расходы муниципального района на социальное обеспечение, млн руб.;

Параметры регрессионной модели исключают автокорреляцию и свидетельствуют о том, что связь между результативным показателем и переменными высокая, модель значима по критерию Фишера, изменение результативного показателя на 47 % обусловлено изменениями включенных в модель факторов. Таким образом, можно констатировать, что сокращение расходов местных бюджетов на образование, здравоохранение и социальное обеспечение влечет за собой убыль сельского населения.

Для решения задач, связанных с финансированием развития социальной инфраструктуры проведена группировка муниципальных районов Республики Мордовия по признаку убыли сельского населения (рис. 2).

В рамках выделенных групп был проведен анализ состояния социальной инфраструктуры муниципальных районов и уровня ее финансового обеспечения.

В первую группу вошли Атюрьевский, Большеберезниковский, Большеигнатовский, Кочкуровский, Теньгушевский и Кадошкинский муниципальные районы, на территории которых проживают от 8 до 14 тыс. человек. За исклю-

чением последнего, они не имеют городских поселений и менее вовлечены в хозяйственный процесс.



Рисунок 2 – Группировка муниципальных районов Республики Мордовия по степени убыли сельского населения

В муниципальных районах, отнесенных к этой группе, наименее развита сеть учреждений социальной инфраструктуры. В них в 2009 г. насчитывалось всего от 7 до 19 фельдшерско-акушерских пунктов (в 2002 г. – от 21 до 26), в то время как, например, в Ичалковском их 27, Ардатовском – 26, Зубово-Полянском – 33, а в Ковылкинском – 46. На 1 000 жителей приходится не более 60 койко-мест (исключение – Большеигнатовский муниципальный район), в то время как для районов, включенных в 3-ю группу, этот показатель всегда превышает 70. В районах 1-й группы также наибольшая летальность, что говорит о несовершенстве медицинской помощи или ее недостаточности. В 2008 г. уровень зарегистрированной безработицы фиксировался на отметке 1,7–2,1% в сравнении с 1,1% в целом по республике.

В Кочкуровском муниципальном районе в 2009 году было всего 1 дошкольное учреждение, в Атюрьевском – 2, а в Большеберезниковском и Кадошкинском по 3. В то же время на 100 мест приходится детей меньше, чем в каком-либо другом муниципальном районе. Это негативно характеризует демографическую ситуацию муниципальных районов и указывает на отрицательные явления в возрастной структуре населения. Число дневных общеобразовательных учреждений в 2008/09 учебном году в сельской местности Атюрьевского муниципального района составило 21 единицу (в сравнении с 36 в 2000/01 гг.), Большеберезниковского – 14 и 26, Большеигнатовского – 16 и 23, Теньгушевского – 16 и 22, Кадошкинского – 9 и 12, Кочкуровского – 12 и 16, соответственно.

Анализ бюджетов районов, отнесенных нами к первой группе, позволил выявить следующие их особенности. Величина доходов и расходов их бюджетов существенно ниже, чем в районах второй и третьей групп. Их бюджеты в 80 % случаев дефицитны, темпы роста социальных расходов (в 1,5 раза за 5 лет, за исключением более позитивной ситуации в области социального обеспечения) невысоки относительно других муниципальных районов региона. В структуре затрат консолидированных бюджетов существенную долю на протяжении 6 лет (2004-2009 гг.) занимали затраты на содержание и развитие образовательного сектора (около 40 % – примерно столько же, сколько и во всех других районах республики), однако в отличие от общей тенденции доля этих расходов сократилась со своего максимума в 46 % до 30 %, что связано с закрытием малокомплектных школ. Расходы на ЖКХ в 2004 г. составляли около 20 % от общей суммы расходов бюджетов, однако к 2009 г. уже не превышали 10 %. Расходы на функционирование учреждений культуры стабильны – 3–5 % от общей суммы затрат, а расходы на здравоохранение на фоне сокращения сети фельдшерско-акушерских пунктов и койко-мест снизились до 10–12 % на конец исследуемого периода.

Таким образом, можно констатировать, что в условиях сокращения сети социальной инфраструктуры уменьшаются и объемы ее финансирования. Однако, такая ситуация не формирует необходимых предпосылок для выхода данных районов на более высокий уровень развития и обуславливает дальнейшее опустение территорий, что требует активного государственного участия в решении данной проблемы.

Вторая группа районов характеризуется средними значениями показателей. Из 11 административных единиц, отнесенных к этой совокупности, только 5 муниципальных районов можно назвать полностью сельскими (т. е. в них нет городских поселений) – Дубенский, Ельниковский, Ичалковский, Лямбирский и Старошайговский районы. Проведенный анализ показал, что сельские районы данной группы имеют более разветвленную и развитую сеть социальной инфраструктуры по сравнению с районами 1-й группы. Они также расходуют больше средств на социальные нужды, о чем свидетельствуют темпы их роста: затраты на ЖКХ возросли в 2,5 раза, образование – в 2,2, культуру – в 2,1, здравоохранение – в 2,0, социальное обеспечение – в 3,8 раза. В среднем на эти цели расходуются около 80 % от общего объема затрат бюджета.

Третья группа представлена Рузаевским, Zubovo-Полянским, Краснослободским, Ковылкинским и Чамзинским муниципальными районами. Она характеризуется высоким уровнем доходов бюджетов, большой численностью населения, большим товарооборотом, наличием на территории крупных населенных пунктов и промышленных предприятий. Величина доходов бюджетов этих районов значительно выше в сравнении с другими районами, то есть у них имеется наибольший потенциал для развития учреждений социальной сферы. На территории этих районов имеется разветвленная сеть учреждений социальной инфраструктуры, на финансирование которой направляется значительно больше средств, чем в районах 1-й и 2-й групп.

Негативные социально-экономические процессы, характерные для сельских муниципальных районов, будут приобретать более глубокий характер,

если не привлечь в эту сферу достаточных финансовых ресурсов. Установленная зависимость между убылью населения и социальными расходами местных бюджетов свидетельствует о необходимости их увеличения, прежде всего, для первой группы муниципальных районов Республики Мордовия. Однако решение вопроса об увеличении расходов на объекты социальной инфраструктуры осложняется тем, что их осуществление закреплено за дефицитными местными бюджетами. В 9 из 22 районов в 2009 г. бюджеты оставались дефицитными (при уже полученной ими финансовой помощи).

Существующая в настоящее время система распределения средств привела к тому, что только крупные учреждения социальной инфраструктуры могут рассчитывать на финансирование из федерального бюджета. Объекты социальной инфраструктуры, функционирующие на территории сельского поселения, могут быть профинансированы за счет федеральных средств только в случае направления адресной инвестиционной помощи, наличия межбюджетных трансфертов или если они попадут под сферу реализации соответствующей целевой программы. Все это не дает им гарантированной стабильной финансовой базы для развития. Кроме того, адресная инвестиционная помощь носит единовременный характер. Целевые программы социального развития села сосредоточены в основном на решении жилищной проблемы и не затрагивают другие отрасли социальной сферы села. Инвестиционные расходы на социальную инфраструктуру села характеризуются внутривнутрирегиональной и календарной дифференциацией. Финансовая помощь бюджетов высших уровней зависит от показателей текущего периода, которые являются низкими в депрессивных сельских районах.

Доля собственных финансовых ресурсов в подавляющем большинстве сельских администраций находится в пределах 5–7 %. В Республике Мордовия этот показатель лишь в некоторых муниципальных районах достигает 25%. Следовательно, за счет собственных средств местные бюджеты не имеют возможности покрыть свои обязательства финансовыми ресурсами. По оценкам специалистов, для обеспечения организационной и финансовой самостоятельности органов местной власти доля расходов, финансируемых за счет собственных средств, должна составлять не менее 75 %. В сельских поселениях Республики Мордовия этот показатель в 10–15 раз ниже данного норматива.

Налог на имущество физических лиц и земельный налог составляют не более 10 % налоговых доходов муниципальных бюджетов, а в общей сумме доходов их удельный вес около 3 %. На долю доходов от федеральных и региональных налогов и сборов, поступающих по нормативам в местные бюджеты, приходится 80 % их налоговых доходов. При этом часто расходы местных бюджетов растут более быстрыми темпами, чем доходы. Основная часть финансовых ресурсов формируется за счет межбюджетных трансфертов. Весомая доля финансовых средств из федерального бюджета проходит через бюджеты субъектов федерации транзитом до местных бюджетов. Характеризуя этот процесс, эксперты указывают на его непрозрачность и субъективность.

Таким образом, проведенное исследование подтвердило выводы, полученные в ходе корреляционно-регрессионного анализа о зависимости демографических процессов от объемов финансовых ресурсов, выделяемых на развитие

социальной инфраструктуры села. Это может служить основой для определения размеров государственного финансирования для развития социальной инфраструктуры муниципальных районов в целях улучшения демографической ситуации и повышения уровня жизни сельских жителей.

2.4. Алгоритм формирования устойчивой финансовой базы для развития социальной инфраструктуры села

Результативность социальных мероприятий во многом зависит от того, насколько адекватно сформирован их бюджет. Вопросы финансового обеспечения развития социальной инфраструктуры села требуют особого внимания, так как этот сектор характеризуется диспропорциями, существующими в системе его финансирования.

Основные стадии формирования устойчивой финансовой базы для развития и функционирования социальной инфраструктуры села представлены на рис. 3.

На первом этапе разрабатываются научно обоснованные нормативы обеспеченности сельских жителей объектами инфраструктуры и социальными услугами. Они должны быть закладываются в методику формирования финансовой базы этой сферы.

Второй этап включает мероприятия, способствующие увеличению доходной базы бюджетов местного уровня, за счет которых финансируется текущая деятельность объектов социальной инфраструктуры. Эти мероприятия предусматривают:

- совершенствование налогового администрирования (упорядочение земельных отношений: приведение кадастровой стоимости земли к рыночной, регистрация земельных участков за счет бюджетных средств; совершенствование системы взимания налога на имущество физических лиц: устранение бюрократических барьеров, возникающих при регистрации имущества; пересмотр процедуры и тарифов на перевод земель из сельскохозяйственных угодий в земли другого назначения);

- увеличение числа доходных источников (отнесение налога на доходы физических лиц на местный уровень; зачисление 100% единого сельскохозяйственного налога в бюджеты поселений).

Третья стадия формирования устойчивой финансовой базы развития социальной инфраструктуры села связана с формированием источников капитальных вложений в объекты социальной инфраструктуры села и финансовых ресурсов, предназначенных для реализации социальных программ развития села. К ним относятся:

- перераспределение средств, направляемых на социальные нужды в рамках реализуемых целевых программ, на финансирование сельской инфраструктуры;

- разработка целевых социальных программ развития социальной инфраструктуры села;

- возможность размещения субфедеральных займов на рынке долговых облигаций;

- привлечение средств частных инвесторов;

Четвертый этап связан с разработкой критериев формирования адресной инвестиционной республиканской помощи и целевого финансирования, а также внедрением системы оценки эффективности осуществляемых инвестиционных проектов. Формирование адресной инвестиционной помощи должно быть нацелено на высокую социальную эффективность.

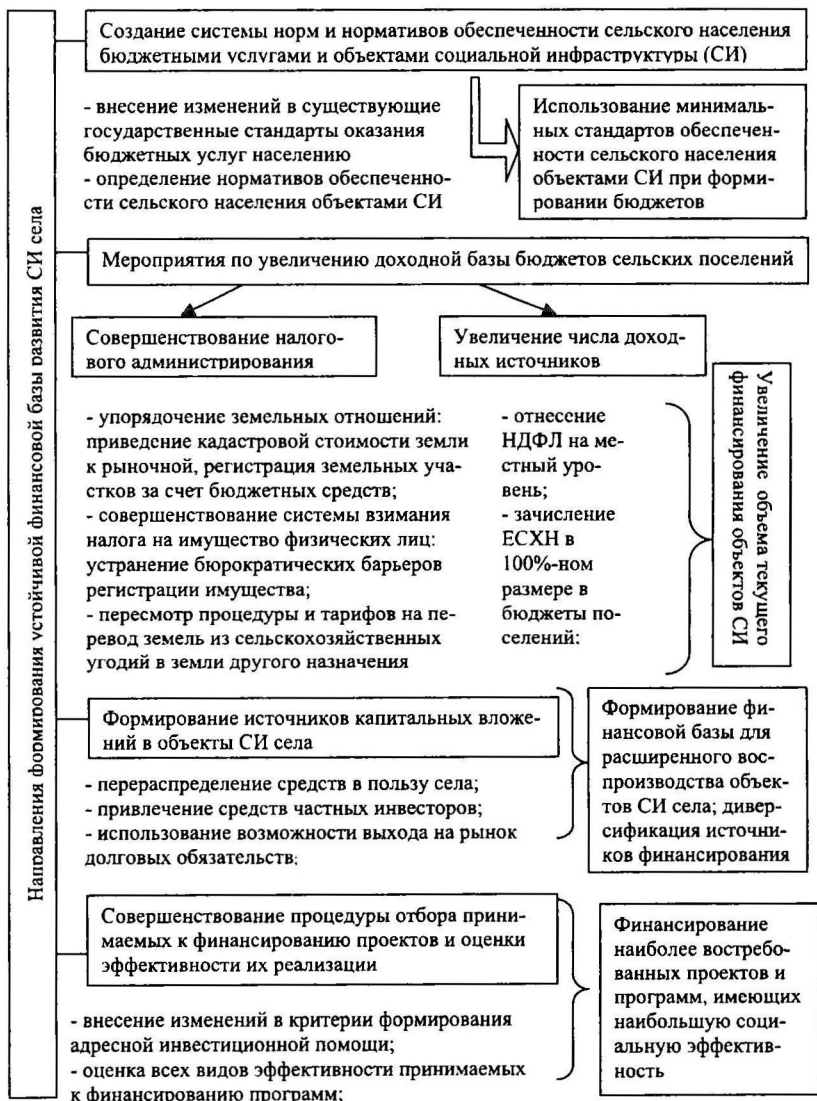


Рисунок 3 – Алгоритм формирования устойчивой финансовой базы для развития социальной инфраструктуры села

При принятии решения об инвестировании бюджетных средств необходимо рассчитывать экономическую и бюджетную эффективность, а также общественную значимость проекта. С целью определения очередности финансирования объектов социальной инфраструктуры необходимо ранжировать их по приоритетности (в зависимости от остроты проблемы, степени завершенности объекта, возможности реализации принципов многоканального финансирования и др.). Контроль должен быть обеспечен посредством расчета всех видов эффективности (экономической, социальной, бюджетной).

Таким образом, последовательная реализация предложенных мер позволит сформировать устойчивую финансовую базу развития социальной инфраструктуры села.

2.5. Практические рекомендации по совершенствованию государственного финансового регулирования процессов формирования и развития социальной инфраструктуры села

Проведенное исследование показало, что многие проблемы финансового регулирования социальной инфраструктуры села предопределены отсутствием адекватных механизмов формирования и использования финансовых ресурсов, особенно в ситуации существующего дефицита бюджетных ресурсов. Так, действующее бюджетное законодательство предлагает гораздо более широкий спектр способов финансового обеспечения развития социальной инфраструктуры села, в сравнении с тем, который используется в реальной практике. В настоящее время финансовые органы государственной власти субъекта РФ отдают предпочтение прямому финансированию и межбюджетным трансфертам. В то же время сведено к минимуму их участие в качестве гаранта и кредитора реализации социальных проектов, не используются механизмы финансового стимулирования частного сектора и сотрудничества с ним на основе софинансирования проектов развития социальной инфраструктуры села.

Развитие социальной инфраструктуры села должно осуществляться за счет системного, целенаправленного формирования и расходования бюджетных, банковских финансовых ресурсов и средств хозяйствующих субъектов (рис. 4).

Средства бюджета субъекта РФ и бюджетов местных уровней должны направляться на прямое финансирование закрепленных за ними в соответствии с законом статей бюджетных расходов и обеспечивать функционирование объектов социальной инфраструктуры села. Кроме того, за счет бюджетных инвестиций регион может обеспечить развитие и создание инфраструктурных объектов на селе. Субъект РФ в лице его финансовых органов может выступать кредитором для собственных муниципальных образований, предоставляя последнему беспроцентные ссуды на реализацию разработанного и обоснованного социального проекта. Поддержка местных органов власти со стороны региона может происходить также посредством реализации грантовых конкурсов на выполнение социальных проектов. В рамках этого направления можно отметить стимулирующую роль субсидий, ориентированных на поддержку тех муниципальных районов, которые обеспечивают их эффективное функционирование.

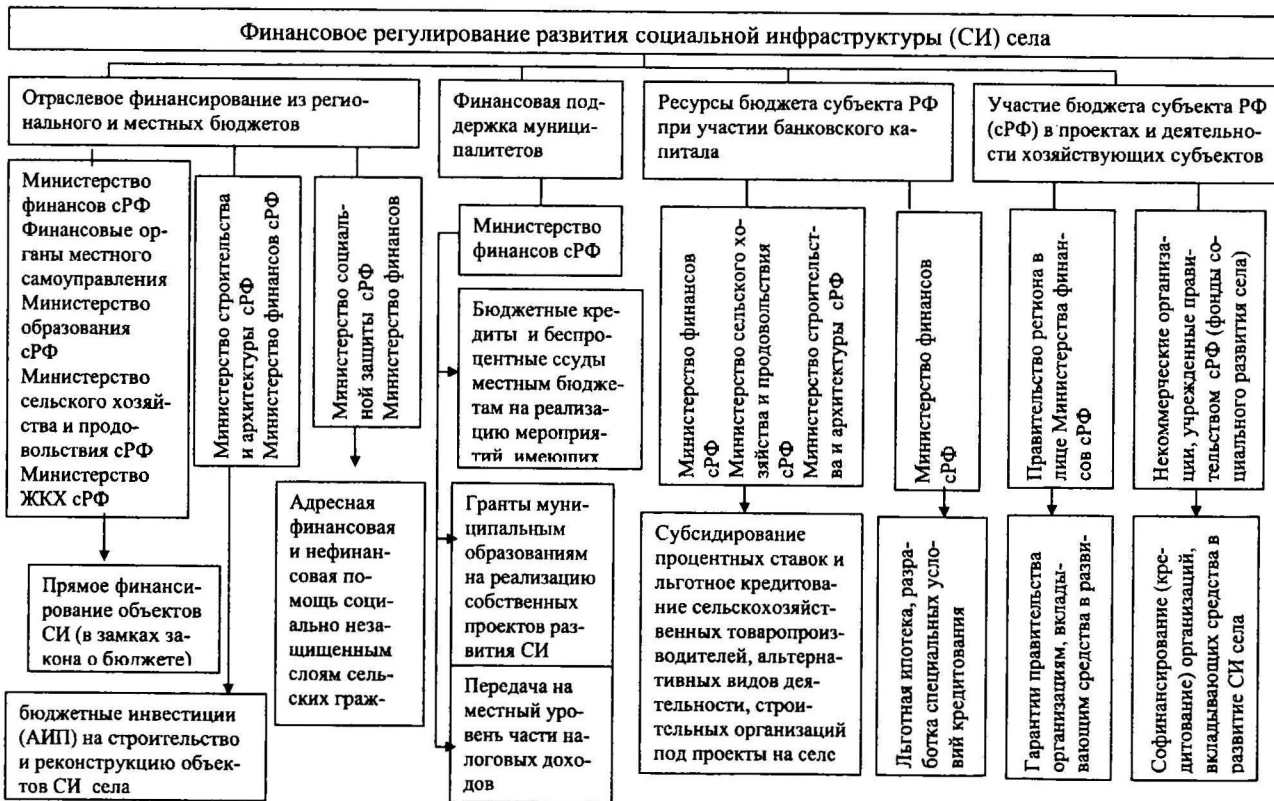


Рисунок 4 – Источники финансовых средств и направления государственного финансового регулирования развития социальной инфраструктуры села

Вовлечение банковского капитала и средств хозяйствующих субъектов в сферу развития социальной инфраструктуры села может происходить опосредованно через субсидирование процентных ставок, льготное кредитование, предоставление правительственных гарантий.

Например, для сельскохозяйственных предприятий, осуществляющих строительство объектов социальной инфраструктуры или вложения в объекты, находящиеся на их балансе, следует предусмотреть субсидирование части процентной ставки по краткосрочным кредитам, которые берутся с целью сезонного поддержания финансовой устойчивости. Кроме того, необходимо стимулировать процесс модернизации производства и создания новых производственных мощностей также путем субсидирования процентных ставок или предоставления гарантий правительства по взятым кредитам.

Государство в определенных случаях стимулирует привлечение граждан, переселяющихся для работы в сельскую местность и не имеющих жилья, посредством его предоставления и участия в специальных ипотечных программах.

Реализация предложенных практических рекомендаций по финансовому регулированию развития социальной инфраструктуры села позволит обеспечить сбалансированность действий основных финансовых институтов, формирующих ресурсную базу развития социальной инфраструктуры села. Кроме того, использование предложенных способов финансового регулирования расширит возможности формирования финансовых ресурсов развития социальной инфраструктуры села на основе стимулирования частного сектора.

3. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

На основе изучения и систематизации теоретических подходов к финансовому регулированию развития социальной инфраструктуры села выявлены его особенности, что позволило обосновать необходимость использования не вовлеченных в данный процесс стимулирующих финансовых инструментов с целью развития механизмов государственно-частного партнерства в этой сфере. Определены основные этапы государственного регулирования развития социальной инфраструктуры села, которые отличаются приоритетами в государственной политике, спецификой финансового регулирования, системой распределения средств и способами финансирования.

Установлена тесная взаимосвязь между воспроизводственными параметрами демографических процессов и уровнем финансового обеспечения развития социальной инфраструктуры села. Это позволило сгруппировать муниципальные районы региона в три группы с целью определения степени их потребности в дополнительных финансовых ресурсах.

Предложен алгоритм формирования устойчивой финансовой базы развития социальной инфраструктуры села, включающий четыре блока мероприятий: разработка научно обоснованных нормативов обеспеченности сельских жителей соответствующими инфраструктурными объектами и социальными услугами; мероприятия, способствующие увеличению доходной базы бюджетов местных уровней; формирование источников капитальных вложений в объекты со-

циальной инфраструктуры и финансовых ресурсов для реализации социальных программ развития села; обоснование критериев формирования адресной инвестиционной помощи и целевого финансирования, а также внедрение системы оценки эффективности осуществляемых проектов.

Сформулированы практические рекомендации по совершенствованию государственного финансового регулирования процессов формирования и развития социальной инфраструктуры села.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК России

1. Гудов М. М. Оценка характера развития социальной инфраструктуры села региона / М. М. Гудов, Э. Р. Цулая // Регионология. – 2009. - № 4. – С. 183-189 (0,41 п.л., в т. ч. авт. 0,2 п.л.)
2. Гудов М. М. Финансовые аспекты реализации программ социального развития села / М. М. Гудов, Э. Р. Цулая // Регионология. – 2010. - № 3. – С. 87-92 (0,35 п. л., в т. ч. авт. 0,17 п.л.)
3. Цулая Э. Р. Финансовый потенциал местных бюджетов как фактор развития социальной инфраструктуры села / Э. Р. Цулая // Регионология. – 2011. - № 1. – С. 80-83 (0, 23 п. л.)

Публикации в других изданиях

4. Цулая Э. Р. Потенциал объективно predeterminedенных социальных мотиваций к рациональной предпринимательской деятельности в аграрном секторе экономики / Э. Р. Цулая // Экономика и управление: в поисках нового: межвуз. сб. науч. тр. Вып. 5. Часть 1. – Саранск, 2008. – С. 128-135 (0,41 п. л.)
5. Гудов М. М. Социальная инфраструктура села: методологические аспекты совершенствования системы финансового обеспечения / М. М. Гудов, Э. Р. Цулая // Аграрная наука и образование на современном этапе развития: опыт, проблемы и пути их решения: т. 6. – Ульяновск, 2009. – С. 299-302 (0,22 п.л., в т.ч. авт. 0,11 п.л.)
6. Цулая Э. Р. Государственная социальная политика в аграрном секторе / Э. Р. Цулая //Российская экономика: потенциал для развития : межвуз. сб. науч. тр. Вып. 7. – Саранск, 2009. – С. 192-194 (0,17 п.л.)
7. Гудов М. М. Социальные расходы бюджета государства / М. М. Гудов, Э. Р. Цулая // Актуальные вопросы современной науки : сб. науч. тр. Вып. 10. – Новосибирск, 2009. – С. 174-180 (0,42 п. л., в т. ч. авт. 0,21 п.л.)
8. Гудов М. М. Социальная инфраструктура села: финансовый аспект успешного функционирования и развития / М. М. Гудов, Э. Р. Цулая // Статистические исследования социально-экономических систем в условиях развития мирохозяйственных связей : сб. материалов III Междунар. науч.-практ. конф. (26–27 ноября 2009 г.). – Орел, 2009. – С. 195-202 (0,54 п.л., в т. ч. авт. 0,27 п.л.)
9. Гудов М. М. Советский период государственной политики в сфере социального развития села / М. М. Гудов, Э. Р. Цулая // Дискуссия [Екатеринбург]. – 2010. - № 2. – С. 36-39 (0,36 п.л., в т. ч. авт. 0,18 п.л.)

10. Гудов М. М. Особенности финансовой поддержки социальных преобразований на селе: российский опыт //М. М. Гудов, Э. Р. Цулая // Перспективные научные исследования : сб. материалов VI Междунар. науч.-практ. конф. – София : БялГРАД-БГ. – 2010. – С. 21-27 (0,5 п.л., в т. ч. авт. 0,25 п. л.)
11. Гудов М. М. Стратегические установки социально-экономического развития сельских территорий // М. М. Гудов, Э. Р. Цулая. – // «Социально-экономические реформы: проблемы и пути решения в условиях современного общества». – Москва. – 2010. – С.32-41 (0,47 п.л., в т. ч. авт. 0,23 п.л.)
12. Цулая Э. Р. Социальная инфраструктура и ее роль в обеспечении устойчивого развития территорий / Э. Р. Цулая. – // Интеллект. Инновации. Информация. Инвестиции. Институты. Инфраструктура. – М.: МАКС Пресс, 2010. – С. 102-108 (0,39 п. л.)

162