

Рарок Л. А.

ассистент

Подольский государственный аграрно-технический университет,

Украина, г. Каменец-Подольск

РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ

Аннотация. Рассматривается создание при сельских (поселковых) советах негосударственного фонда, который действует на принципах самоуправления и в интересах сельской общины ; разработка балансовой модели поступлений и расходов на развитие социальной инфраструктуры сельских территорий, что заключается в эффективном расходовании накопленных средств.

Ключевые слова. Финансирование, социальная инфраструктура, социальная сфера, сельские территории, местное самоуправление.

Отсутствие достаточной социальной поддержки, направленной на улучшение условий труда и жизни сельского населения и на повышение его общественной гражданской активности, делает невозможной реализацию любых социальных программ в аграрном секторе. Особенную значимость эта проблема приобретает в современных условиях, поскольку реформирование экономики страны предусматривает кардинальное изменение модели аграрного сектора, затрагивает глубинные экономические, социальные, политические и даже моральные интересы разных слоев общества.

Много потребностей населения должны удовлетворять объекты социальной инфраструктуры, которые в большинстве сельских населенных пунктов не функционируют из-за недостаточного финансирования. Одним из способов государственной регуляции развития сельских территорий есть финансирование социальной инфраструктуры населенных пунктов. Основными источниками финансирования функционирования социальной

инфраструктуры на сельских территориях являются государственный, областной и районный бюджеты, добровольные взносы граждан и внебюджетные поступления. Вместе с тем, главная роль в формировании финансовых ресурсов на содержание социальной инфраструктуры в большей степени отводится местным бюджетам. Средств местных бюджетов недостаточно даже для простого воссоздания социальной инфраструктуры села. Средства местных бюджетов формируются, в первую очередь, за счет местных налогов и сборов, которые платят предприятия, расположенные на территории соответствующей территориальной единицы. Бюджеты сельских советов зависят, в первую очередь, от уровня экономического развития и величины взносов аграрных предприятий, финансовое состояние которых обеспечивает очень низкую наполняемость местных бюджетов. С каждым годом все больше усложняется функционирование сельских советов рядом с дефицитом местных бюджетов. Особенное внимание нужно уделять повышению качества управленческих кадров, подготовке и повышению квалификации работников органов местного самоуправления [1]. Программы социально-экономического развития, а также соответствующие годовые планы и бюджеты должны складываться по принципу „снизу – вверх” с учетом инвестиционного потенциала государственного и местных бюджетов, а также отраслевых министерств в плане соблюдения установленных социальных нормативов.

Объемы финансирования мероприятий по развитию социальной сферы села и сельских территорий определяются за результатами паспортизации сельских населенных пунктов в соответствии с законодательством [4].

За предыдущими оценками общая потребность в средствах для строительства объектов социальной инфраструктуры и решения других

социальных проблем на сельских территориях государства ежегодно будет составлять в пределах 9,5 млрд. гривен.

Учитывая ограниченные возможности государственного бюджета на современном этапе для финансирования мероприятий социальных программ на сельских территориях на период действия этой Программы создается Национальный фонд поддержки развития украинского села, которое формируется за счет отчислений от доходов всех субъектов хозяйственной деятельности государства в размере 0,5 % и отдельной составной частью государственного бюджета на соответствующий год [1].

Как видно, из Государственной целевой программы развития украинского села на период до 2015 года, в поддержку социальной инфраструктуры выделено из государственного бюджета 8899,3 млн. грн (2011-2015р.р.). Однако, по сравнению с 2008 годом государственное финансирование сократилось в 11 раз, что негативно влияет на развитие социальной инфраструктуры [1].

Однако, как показывает практика, возникновение кризисных явлений, в экономике может привести к несостоятельности государства выполнять свои финансовые обязанности в полном объеме. В связи с этим, особенную значимость приобретает решение заданий, связанных с формированием эффективного механизма финансовой регуляции развития социальной инфраструктуры села с учетом возможностей бюджетов всех уровней. В настоящее время задействовано недостаточное количество способов и инструментов финансовой регуляции развития социальной инфраструктуры села, к тому же их использование направлено в основном на реализацию мероприятий за счет бюджетных ресурсов. В связи с этим, проблемы финансовой регуляции развития социальной инфраструктуры села требуют последующей разработки в направлении активизации роли местных органов власти и их соответствующих хозяйственных структур.

Конституция Украины (ст. 140) предусматривает, что право территориального общества на местное самоуправление осуществляется обществом как непосредственно – путем использования разных форм прямой демократии (местный референдум, местные выборы, общие собрания, и тому подобное), так и через деятельность выборных и других органов местного самоуправления, то есть путем представительской демократии. Тем самым обеспечивается сочетание прямой и представительской демократии на местном уровне [4].

Институты местной демократии (прямая и представительская демократия) обеспечивают тесную связь жителей сел, поселков, городов, территориального общества, в целом с органами и должностными лицами местного самоуправления, гарантируют эффективное решение всех вопросов местного значения в интересах территориального общества. Совокупность разных институтов местной демократии, через которые осуществляются функции и полномочия местного самоуправления, образует систему местного самоуправления. Организация и функционирование системы местного самоуправления регламентируется правовыми нормами, которые в совокупности составляют организационную (организационно-правовую) основу местного самоуправления.

Прямая демократия как форма осуществления территориальным обществом местного самоуправления имеет исключительно важное значение с точки зрения обеспечения приоритетного положения территориального общества в системе местного самоуправления. Однако на практике подавляющее большинство вопросов местного значения, отнесенных к сфере компетенции местного самоуправления, решаются органами местного самоуправления, то есть путем представительской демократии.

Роль и место сельского, поселкового совета в системе местного самоуправления характеризуется, во-первых, их природой как представительских органов местного самоуправления, во-вторых, особенностями осуществления местного самоуправления в условиях сельской, поселковой территориальной общины.

Что касается первого аспекта то наличие представительского органа, который избирается членами территориального общества, является необходимым признаком местного самоуправления, а место представительского органа в системе местного самоуправления достаточно четко очерчено в Европейской хартии местного самоуправления, которая отдает им приоритет по отношению к другим органам местного самоуправления: „местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, члены которых свободно избираются тайным голосованием на основе прямого, равного, общего избирательного права и которые могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение никоим образом не мешает использованию собраний граждан, референдумов или любой другой формы прямого участия граждан, если это позволяется законом” (ст. 3) [4].

Это положение Хартии получило логическое развитие в Законе Украины “О местном самоуправлении в Украине”, который закрепляет приоритетное значение представительских органов среди других органов местного самоуправления путем установления их исключительной компетенции (ст. 26) [2]. При этом, к представительским органам местного самоуправления отнесены сельские, поселковые, городские советы – именно они представляют сельские, поселковые, городские общины и осуществляют от их имени и в их интересах функции и полномочия местного самоуправления, определенные Конституцией и законами Украины.

Сельские, поселковые советы – это самая численная группа представительских органов местного самоуправления. Да, в Украине по состоянию на 01.01.2013 году насчитывалось 11035 сельских советов, которые представляют интересы около сорока процентов населения. Из них в Хмельницкой области насчитывается 568 сельских советов, на балансе которых находятся фельдшерско-акушерские пункты, дошкольные заведения (детские садики), сельские дома культуры, коммунальные предприятия и другие, которыми используется разное оборудование, оборудование, автомобили, трактора, газовые котлы и тому подобное. Больше 10 тысяч работающих на объектах, которые находятся в подчинении сельских советов.

Условия их деятельности характеризуются определенной спецификой: во-первых, значительно ниже, чем в городах, уровнем финансового обеспечения; во-вторых, практически полным отсутствием инфраструктуры, которая обеспечивает предоставление жилищно-коммунальных услуг населению; в-третьих, сложной демографической ситуацией – большую часть населения многих сел и поселков составляют пенсионеры; в-четвертых, низким уровнем кадрового и информационного обеспечения.

Закон Украины “О местном самоуправлении в Украине” закрепляет согласно принципу распределения полномочий: отдельно определяется компетенция представительских органов местного самоуправления – сельских, поселковых советов, отдельно – их исполнительных органов и сельского, поселкового председателя [4].

При этом Закон выходит из принципа полноты компетенции сельского, поселкового совета – она правомочна рассматривать и решать все вопросы, отнесенные Конституцией и законами Украины к ее ведению. В связи с недостаточным бюджетным финансированием развития социальной инфраструктуры сельских территорий, на наш взгляд,

перспективным является создание при сельских (поселковых) советах негосударственного фонда, который действует на принципах самоуправления и в интересах сельской общины. Такой фонд мог бы накапливать финансовые ресурсы как из государственного бюджета и через гранты, так и за счет мобилизации средств сельских жителей, меценатов, и предоставлять свои гранты для реализации разнообразных программ и проектов, направленных на решение проблем местного общества. Наиболее рациональным, по нашему мнению, есть путь финансирования, за которого доходы, полученные от сельского хозяйства на сельских территориях должны перераспределяться на потребности развития сельских территорий непосредственно, а не через бюджетный механизм (рис. 1).



Рис. 1 Балансовая модель поступлений и расходов на развитие социальной инфраструктуры сельских территорий

**Разработано автором.*

Накопления доходов, которые поступают от территориальных субъектов предпринимательства (малые предприятия, карьеры, холдинги, общественные организации, и тому подобное), происходят в негосударственном фонде, созданном при сельском (поселковой) совете.

Такое поступление финансовых средств регулируется предварительно заключенными договорами между сельским (поселковой) советом и субъектами предпринимательства или общественными организациями, которые размещены и функционируют на ее территории. Кроме этого, возможно прямое субсидирование со стороны субъектов предпринимательства по адресу дорожного хозяйства, детских садиков и тому подобное. Существующая на сегодня подобная практика в некоторых сельских общинах подтверждает целесообразность такого подхода.

Эффективность функционирования разработанной модели может быть обеспечена лишь в случае выполнения условия

$$\sum_i D_i = \sum_j V_j + R, \quad (1)$$

где D_i – инвестиция i -го инвестора;

V_j – расходы j -ому потребителю;

R – резервный фонд развития.

Резервный фонд бюджета формируется для осуществления непредвиденных расходов, которые не имеют постоянного характера и не могли быть предусмотрены во время составления проекта бюджета. Порядок использования средств из резервного фонда бюджета определяется Кабинетом Министров Украины, Советом министров Автономной Республики Крым, местными государственными администрациями, исполнительными органами местного самоуправления.

Из условия (1) следует равносильное ей неравенство

$$\sum_i D_i \geq \sum_j V_j. \quad (2)$$

Условие (2) является определяющим для нормального функционирования модели. В крайнем случае при

$$\sum_i D_i = \sum_j V_j$$

обеспечивается возможность функционирования модели на определенном уровне без поддержания ее развития. В любом случае эффективность будет достигнута при выполнении условия

$$R = \sum_i D_i - \sum_j V_j \Rightarrow \max. \quad (3)$$

Условие (3) указывает на необходимость максимального накопления средств в резервном фонде развития социальной инфраструктуры сельских территорий, которое может быть использовано в критических случаях в случае нехватки средств.

Следовательно, условия (1) – (3) определяют стратегию эффективного функционирования модели финансовой и материальной поддержки социальной инфраструктуры сельских территорий на разных уровнях, внедрение которой может обеспечить позитивную динамику ее развития.

Важным фактором, который имеет позитивное влияние на реализацию разработанной модели, является рациональная ее организация, которая заключается прежде всего в эффективном расходовании накопленных средств. Такие расходы должны быть четко обусловленными развитием факторных показателей, от которых зависит тот или другой результативный показатель.

Список использованных источников

1. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року [Електронний ресурс]: Міністерство аграрної політики та продовольства України. - Режим доступу: [http:// www.minagro.gov.ua](http://www.minagro.gov.ua)

2. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

3. Кропивко М.Ф. Організація державного та самоврядного управління розвитком сільських територій / М.Ф. Кропивко // Соціально-економічні проблеми розвитку українського села і сільських територій: матер. VII річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників. – К.: 2005. – С. 120-123.

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон Ураїни від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24.