

в возрасте от 21–40 лет — 23% одиночек и 39,2% жителей округа, а в следующей категории от 41–60 лет — 57,5% и 58% соответственно, и дополнительно 12% горожан.

В современных условиях семья является институтом, способным максимально долго сохранять традиции национальной культуры во всех ее формах. Во многом эта способность объясняется ассоциативным потенциалом бурятского народа, а также пуристическими воззрениями, ориентированными на сохранение нации. Сфера семейной коммуникации с точки зрения влияния на процесс формирования двуязычия и его результат представляется наиболее важной коммуникативной сферой. Семья отражает позиции той социальной среды, к которой она принадлежит, а в широком смысле — основные тенденции языковой ситуации региона.

В условиях актуализации национального самосознания и ревитализации титульных языков общественные процессы, обеспечивающие и гарантирующие развитие национальных языков, приобретают особое значение не только в лингвистической практике, но и в решении вопросов языковой политики и межнациональных отношений. В полиэтническом обществе действия всей этнической группы направлены на поддержку лакун — культурных различий. Одним из способов выражения стремления заполнить свои экологическую и социальную ниши является сохранение и развитие национального языка как свидетельства культурно-духовной самобытности.

Важно, что этническая мозаичность определяет не только многоязычную ситуацию, но и широкий спектр сформированных под влиянием исторических факторов типов стратегий и потенциалов этнических групп. Опыт многонациональных обществ показывает, что межнациональное согласие достигается путем обеспечения интересов национальных общностей и интегративных процессов.

*А. Ф. ШУПЛЕЦОВ*

## **ПРИНЦИПЫ ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ И ПРОГРАММЫ ОБРАЗОВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ**

Сужение финансовой базы социального развития предопределяет необходимость нахождения эффективных решений с целью рыночного регулирования с максимальной их увязкой с процедурами в социальной сфере. Решения в области макроэкономической, структурной и региональной политики должны быть дополнены действиями, касающимися социальных отношений. Возникает вопрос о выработке и согласовании целей социальной и экономической политики и их приоритетности. Вектор целей стабилизации экономического роста и основных социальных целей призван предопределять долгосрочную стратегию развития.

При таком подходе решения в социальной сфере будут максимально способствовать реализации целей стабилизации и экономического роста. Максимизация положительного и минимизация отрицательного эффектов становятся возможными путем целенаправленных действий государства. Подобный структурный подход к целеполаганию на долгосрочную перспективу дает возможность достичь рационального согласования многообразных средств регулирования социальной политики.

Эти подходы в значительной степени могут быть реализованы в системе образования. Образовательная реформа связана с кардинальными изменениями, смещением роли и функций образования с обслуживания интересов государства на удовлетворение потребностей личности, общества и социальных групп. Семья, общественность, работодатели и сами учащиеся обязаны брать на себя растущую долю обязанностей и ответственности в деле образования (Афоничкин А.И., Егорова Г.В., Куприянова Е.Г. Инвестиционные возможности региона в организации финансирования образовательных услуг / Экономика образования. 2005 (1) (Материалы журнала «Экономика образования») / под общ. науч. ред. М.М. Мусарского, В.В. Чекмарева. М.: АСОУ, 2006. С. 310–317). Этот тезис обосновывается не только наличием негосударственного сектора, но и политикой в области финансирования отрасли.

Рост потребности в образовании, механизмы его инвестирования начинают только разрабатываться. Разные подходы имеют место быть к методам формирования, как организационного механизма, так и содержательной структуры образовательной деятельности. Отсутствие единого подхода к выработке стратегии управления образовательной деятельностью ведет к ухудшению не только системы финансирования, но и состояния образовательных услуг. Опыт показывает, что решение этих проблем возможно за счет привлечения в образовательную сферу части средств, аккумулированных у тех категорий населения и заинтересованных юридических лиц, которые готовы уже сегодня делать финансовые вложения в образовательные услуги будущих периодов при условии их высокой надежности, качества и ликвидности.

Зарубежные механизмы инвестирования образования затрагивают в основном частные инвестиции в виде различных займов, ваучеров и кредитов. В России реализуемость таких механизмов незначительна. Поэтому с учетом традиций и возможностей частных инвестиций в качестве жизнеспособного финансового механизма для продолжения образования может быть использовано лишь накопительное инвестирование. Имеется определенный опыт реализации таких программ, как образовательные кредиты, образовательные рейтинги с выдачей индивидуального образовательного сертификата и др.

Тем не менее, объемы государственных средств на образование хотя и имеют тенденцию роста, все же недостаточны для полноценного образовательного процесса, регламентированного нормативными актами. В этих

условиях разработка механизмов и использование системы частного инвестирования в образование актуальны. Для анализа процессов управления и финансирования в системе общего образования используются индикаторы, на базе которых и проводится оценка ее уровня (профориентация, отбор и зачисление в вузы, преподавательский состав, производственная инфраструктура и материально-техническое обеспечение, структура и организация процесса подготовки, финансовое обеспечение и др.).

Это определяет потенциал стратегии управления развитием образования. Известно несколько методов определения ее состояния. Например, анализ макроэкономических показателей (экономика, социальная, научно-техническая сфера и др.), ВВП на душу населения, уровень доходов или производительность труда, уровень образования, продолжительность жизни, число продаваемых за рубеж лицензий и патентов и т.д.

Или формирование интегрального критерия — «индекс общественного развития», который позволяет приписать стране рейтинг уровня качества жизни ее населения. Интегральный индекс дает возможность оценить использование национальных богатств для обеспечения жизненного уровня населения. Такой подход принят ООН и на этой основе составлен рейтинг стран по индексу «общественное развитие».

Третий метод определения уровня состояния страны связан с оценкой конкурентоспособности последней на мировом рынке. Для этого используются 326 критериев, характеризующих различные аспекты конкурентоспособности страны: динамику экономики, социально-политическую стабильность, отраслевую эффективность и др.

Статус России в мировом сообществе определяется не только существующим соотношением ее показателей с аналогами зарубежных стран, но и перспективами их развития в будущем. В последнее время мировая экономика развивается слабыми темпами. Совокупный ВВП 177 стран мира возрастает всего на 2,2% в год. На этом фоне разрыв между экономическим потенциалом России и развитых стран увеличивается.

Для системы образования данные последствия, по имеющимся прогнозам, выразятся в сокращении объемов финансирования, снижении конкурентоспособности на мировом рынке образования и сокращении национального рынка спроса на специалистов.

Сравнительный анализ структуры систем образования стран мира (объемов и структуры их финансирования) представляется важным для прогнозирования развития системы образования Российской Федерации в части оценки необходимых инвестиций (финансирования востребованного образования).

Произошли существенные сдвиги в организации управления образованием. Основной целью органов управления образованием является дальнейшее реформирование системы управления, обеспечивающей динамичное развитие и высокое качество образования. Разделение полномочий и ответственности органов управления и инвестиционных потоков

для образовательных целей регионов связано с решением основных задач на всех уровнях управления: федеральном, региональном, местном.

На федеральном уровне — это реализация образовательной стратегии, финансово-экономического обеспечения и развития единого образовательного пространства РФ. Это требует определения приоритетов в реализации подобной стратегии при обеспечении равенства возможностей граждан в сфере образования.

Для регионов важными остаются поддержка инновационной деятельности, развитие инновационных образовательных учреждений, превращение региональной системы образования в действенный фактор экономического развития территории.

На уровне местного самоуправления должно осуществляться вовлечение общественности в решение вопросов деятельности образовательных учреждений с целью удовлетворения образовательных потребностей местного населения и запросов местного рынка труда.

Система управления образованием должна строиться, с учетом академической и финансово-хозяйственной самостоятельности (автономии) образовательных учреждений, а также, исходя из условий децентрализации управления, разграничения компетенции, полномочий и ответственности между различными его уровнями.

Таким образом, для обеспечения конституционных прав граждан в области образования на различных уровнях управления необходимы адекватные финансовые механизмы, отвечающие требованиям в сфере образования, условиям и возможностям экономики регионов. Это позволит в значительной степени стабилизировать и укрепить финансовое положение учебных заведений, повысить эффективность использования бюджетных средств, активизировать привлечение на их нужды внебюджетных источников финансирования, создать равные экономико-правовые возможности для участия в образовательной деятельности учреждений независимо от форм собственности, а также потребителей образовательных услуг.

Анализ организационно-экономического управления системой образования предполагает структурное разделение механизмов финансирования и пересмотр целей и задач управления. В качестве альтернативных источников финансирования может быть предложена система мер частного инвестирования на продолжение образования. Концепция такого пакета услуг по финансированию продолжения образования должна включать ряд требований, как к организационному механизму, так и к методам реализации и защиты инвестиций.

Для оценки эффектов воздействия социальных переменных на состояние рыночной сферы используется методологический подход, основанный на теоретической концепции «внешнего» влияния. Для его применения необходима достоверная оценка состояния рыночных процессов при наличии и в отсутствие действия социального фактора. Обозначенная методология оценки эффектов замещения и дополнения применима

к исследованиям взаимодействия социальных и рыночных инвестиций с государственным участием. Такого рода «внешние», позитивные или отрицательные, эффекты взаимодействия могут быть адекватно спроектированы в рамках специальных инвестиционных (целевых) программ (секторных, отраслевых, региональных), включающих в себя как рыночные, так и социальные проекты.

Увеличение объема социальных инвестиций приводит к замещению производственных инвестиций. Обратный замещающий эффект вызывает рост объемов производственных инвестиций. Вложения в социальную сферу могут способствовать повышению эффективности человеческого капитала, рационализации структуры потребительских предпочтений и позитивному изменению других «внешних» факторов деятельности, что послужит улучшению инвестиционного климата в рыночной сфере.

Оценка такого рода эффектов взаимодействия с учетом неопределенности производится путем проектирования соответствующих функциональных зависимостей факторов, определяющих рыночные результаты. Аналогичный подход применим к оценке дополняющего влияния рыночных инвестиций на развитие социальной сферы. Следовательно, выбор предпочтительного варианта согласования инвестиционных решений в рыночной и социальной сферах предполагает достоверную оценку эффектов замены и дополняемости. Игнорирование этих условий приводит к недопустимым материальным и финансовым потерям. Основной причиной подобной ситуации может выступать недостаточный объем информации об исследуемой проблеме.

С целью устранения или сглаживания таких негативных последствий и принятия своевременных управленческих решений, связанных с достоверной оценкой эффективности (социальной, экономической и пр.) программ, предлагается применить процедуры моделирования эффективного использования лимитируемых ресурсов. Одним из таких инструментов становится теория опционов.

Недостаток рыночной системы заключается в неспособности удовлетворить индивидуальный спрос на товары и услуги, потребляемые коллективно. Поэтому каждый человек, уплачивая государству налог, «покупает» у него «общественный товар», который «производится» путем бюджетных расходов.

Теория благосостояния предусматривает исправление этих недостатков путем бюджетного перераспределения доходов. По мнению ее сторонников, государство должно регулировать «внешние воздействия» и удовлетворять спрос на «общественные товары». Подходы к решению проблемы благосостояния применительно к условиям развитой рыночной среды показаны на примере экономики Франции. Взаимосвязь коллективного оптимума и функционирования рынка определяется, как «конкурентное преимущество в условиях частной собственности. Если преимущество существует, то это будет оптимум по Парето при условии,

что индивидуальная функция полезности строго возрастает. .... если функция полезности непрерывна, квазивогнута и строго возрастает, множество производственных возможностей выпукло, то можно найти такую систему рыночных цен, в которой это состояние воспроизводится».

На наш взгляд, существует два важных направления вмешательства государственных (общественных) органов в процесс удовлетворения потребностей на общественные товары – регулирование (вмешательство, направленное на то, чтобы избежать ситуации нестабильности) и перераспределение (вмешательство, предполагающее выравнивание неравенства между отдельными людьми, социальными классами или устранение условий, порожденных разным географическим положением). Например, это дифференцированные тарифы для общественного сектора или реализация мер, при которых частные фирмы получают дополнительные инвестиции от местных органов власти. Наконец, государство, проводящее собственную политику по обустройству территории, должно быть заинтересовано в создании более благоприятных условий для развития одних регионов в ущерб другим. Следовательно, исходя из коллективных потребностей оно может делать дополнительные инвестиции впервые и сокращать их во вторые.

Рассмотренные подходы не являются единственным выражением специфики объекта исследования. Существуют и другие, лежащие в основе политики инвестиций, которые совпадают с принципами свободного рынка, скорректированными с учетом исправления его недостатков, возникающих при управлении социальной инфраструктурой. В частности, если рыночная экономика удовлетворяет спрос потребителей по самым низким (приемлемым) ценам, то уменьшается потребность в прямых государственных инвестициях. Когда участники этих мероприятий не могут учесть выгоду и дополнительные издержки, то и рынки не способны обеспечить эффективное размещение и оптимизацию ресурсов. О необходимости вмешательства следует думать и тогда, когда рынки не справляются (имеется неудовлетворенный спрос или велики цены). В решении подобных проблем нужны государственные инвестиции, а это значит, что возникла потребность в надрыночных установлениях. Одна из таких ситуаций — это введение льготных тарифов (цен) на социально значимые виды услуг для бедного населения и коммерческих тарифов для остальных граждан, способных оплатить услуги по цене спроса. Здесь проявляется весь спектр противоречий, а также компромиссов, призванных смягчить напряженность в обществе, на которые будет способна пойти администрация территории.

Муниципальные предприятия, оказывающие подобного рода услуги, функционируют в условиях конкуренции, управляются в соответствии с коммерческими принципами и ориентированы на получение прибыли. С другой стороны, государство обязывает их выполнять работы, не приносящие прибыль. В разряд регионально ориентированных обязательств следует отнести: снижение тарифов для разных социальных групп; обслу-

живание населения в экономически нерентабельных зонах (например, в сельской местности или малонаселенных районах); осуществление бюджетных инвестиций, рентабельных с точки зрения общества, но невыгодных предприятию. Подобные соглашения могут быть распространены вплоть до муниципального уровня региона. Если услуги будут оказаны по фиксированному тарифу и ниже их стоимости, тогда в соглашениях оговаривается размер дополнительных субсидий (инвестиций), которые по расчету должны равняться разности между расходами и коммерческими доходами. Компания, подписавшая подобный контракт, будет вынуждена стремиться к уменьшению стоимости работ и к оживлению (увеличению масштабов) коммерческой деятельности.

С учетом этих обстоятельств основной функцией государственных субсидий при целевом планировании становится общая финансовая поддержка социально ориентированных мероприятий, необходимая в силу того, что собственные налоговые средства областного и районных бюджетов недостаточны для финансирования этой деятельности. Другая функция субсидий заключается в том, что государство использует их в качестве финансового регулятора в отношениях с регионами. В хозяйственной практике выравнивание доходов и расходов частично финансируется за счет федеральных субсидий.

По нашему мнению, необходимо постепенно переходить на систему выравнивания, ориентированную на принцип самофинансирования. Для этого в первую очередь следует пересмотреть систему платежей и взимания налогов, что должно найти свое отражение в законе о местном самоуправлении. Для создания одинаковых экономических предпосылок во всех районах территории (области) необходимо выровнять различия, как в налогооблагаемых доходах, так и в структурных затратах. Такой подход будет способствовать созданию равных условий для развития всех субъектов экономических отношений и противодействовать тенденциям их разделения на более и менее благополучные. Критерий налогоспособности позволяет решить многие из этих проблем, определяя возможность финансирования этих затрат.

Высокие требования и ответственность местных администраций за деятельность общественного сектора должны сочетаться с межрайонной системой выравнивания внутри такой территории, как область. Насколько и как далеко должно идти выравнивание в каждый конкретный момент времени, что следует выравнивать, какие методы следует использовать для достижения желаемого результата, на какие инвестиционные и финансовые ресурсы в этот период можно опереться, — вот актуальные проблемы современной методологии, ориентированной на активизацию инвестиционной деятельности и оценку эффективности социально-ориентированных мероприятий.

Целью выравнивания должно стать достижение такой экономической ситуации, при которой размер местного налога будет отражать лишь ре-



зультаты собственного выбора населения, но никак не скажется на уровне предоставляемых услуг и качестве исполняемой работы, на эффективности использования ресурсов и размере платы за предоставляемые услуги или на экономическом результате. Отношения следует построить таким образом, чтобы выравнять с течением времени в большей мере финансировалось исключительно за счет средств самих территорий или под их обязательства (поручительство). Ориентированная подобным образом, совокупность принципов, способствующих выравниванию доходов и расходов территории на социально ориентированные мероприятия (табл.).

### **Принципы и особенности выравнивания доходов и расходов бюджета территории**

<i>Выравнивание доходов</i>	<i>Выравнивание расходов</i>
<p>Точка отсчета при выравнивании доходов средний налогооблагаемый доход на одного жителя области.</p> <p>Районы, имеющие доход на жителя ниже областного, получают субсидии на выравнивание доходов. Там, где он превосходит среднюю сумму, районы выплачивают соответствующий взнос в бюджет области.</p> <p>Субсидии и взносы рассчитываются как разница между средней налогоспособностью по области и собственной налогоспособностью района, умноженной на число жителей.</p> <p>Доходы бюджета, полученные от уплаты взносов на выравнивание доходов, идут на финансирование бюджетных затрат по выплате соответствующих субсидий районам</p>	<p>Выравниванию подлежат затраты на большинство видов деятельности районных и муниципальных структур, дополнительные затраты, обусловленные структурными особенностями (климатические условия, быстрое структурное изменение соотношений между отдельными группами населения) и ростом цен на социально значимые услуги, заказы.</p> <p>Субъекты территории, имеющие более высокие затраты, обусловленные структурными особенностями, получают субсидии.</p> <p>Районы, где эти затраты ниже, выплачивают взносы в бюджет</p>

Здесь приведены основные сферы деятельности и показаны факторы, лежащие в основе расчетов соответствующих доплат (инвестиций) или отчислений в фонд выравнивания. При выборе этих факторов нами учитывались их теоретическая обоснованность, доступность для понимания, практическая пригодность и воспринимаемость населением. В реальных условиях приходится пользоваться и такими условиями, которые имеют опосредованное отношение к уровню затрат.

Наши исследования указывают на существенное расхождение между правилами рынка и практикой выравнивания затрат в реальной экономической действительности. Например, при выборе варианта вложения средств на региональном уровне не учитывается экологическая проблематика территории. Экономическая политика зачастую подчиняется бюджетной. Задача последней состоит в том, чтобы не перегрузить областной и районный бюджеты, поэтому тарифы (цены) устанавливаются на уровне средней, а не предельной стоимости, приводящей к дефициту.

Практика оптимизации подобных решений показывает, что совпадения бюджетных проектировок с рекомендациями экономической теории по их разработке редки.



Основные причины подобного расхождения – это необходимость реализации «сильной» социальной политики, потребность в перераспределении средств в пользу районов, у которых имеется дефицит бюджета, наконец, это стратегические и этические соображения. Все это, на наш взгляд, требует новых подходов к решению проблем выравнивания доходов и расходов с учетом ресурсов, которыми располагают регион и его территории в настоящих условиях и в будущем.

Следует заметить, что в рамках предлагаемого подхода по регулированию и перераспределению инвестиций в процессе удовлетворения потребностей на общественные товары (образование) возрастает роль региональных органов управления.

Местное самоуправление в процессе реализации этих принципов должно придерживаться таких установок, как: принцип равноправия, который подразумевает равенство всех субъектов участвующих в этих операциях и равное отношение к ним со стороны местных органов управления; принцип себестоимости, заключающийся в том, что коммунальные расценки и оплата предоставляемых им услуг не должны превышать их себестоимости; запрета на создание и деятельность муниципальных предприятий, нацеленных на получение быстрой прибыли, что способствует предотвращению получения монопольных прибылей. Многие из этих положений должны еще только лечь в основу закона о местном самоуправлении.