

0-792837

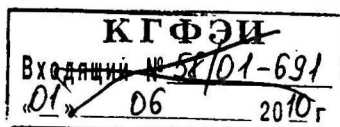
На правах рукописи

ТАЧАЛОВА Екатерина Васильевна
ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Специальность: 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит"

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Саратов - 2010



Работа выполнена на кафедре финансов Саратовского государственного социально-экономического университета.

Научный руководитель - д-р экон. наук, профессор
Каменева Екатерина Анатольевна

Официальные оппоненты - д-р экон. наук, профессор
Гончарова Марина Вячеславовна
- канд. экон. наук, доцент
Травкина Елена Владимировна

Ведущая организация - Марийский государственный университет.

Защита состоится 22 июня 2010 года в 13⁰⁰ час. на заседании диссертационного совета Д 212.241.03 при Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу:

410003, Саратов, Радищева, 89, Саратовский государственный социально-экономический университет, ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета.

Автореферат разослан 21 мая 2010 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000712776

Ученый секретарь диссертационного
совета, д-р экон. наук, профессор

С.М. Богомолов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Модернизация России, ее экономики, общества, всей социально-экономической инфраструктуры является сегодня критически важной задачей. Повышение конкурентоспособности России в современном мире - вопрос существования российского общества и государства. Начиная свое Послание к Федеральному собранию Российской Федерации Президент отметил, что в XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация, что необходимо сейчас предпринять для изменения качества жизни в России, для обеспечения лидерских позиций нашей страны в мире.

Воплощать эту идею в жизнь, на наш взгляд, необходимо с социальной, общественной сферы, сферы инфраструктурных услуг - начинать надо непосредственно с модернизации общественной инфраструктуры. "Отечественная экономика должна, наконец, переориентироваться именно на реальные потребности людей, а они сегодня, главным образом, связаны с обеспечением безопасности, с улучшением здоровья, с доступом к энергии и с доступом к информации...", - по сути, Президент перечислил все сегменты общественной инфраструктуры, которая включает, на наш взгляд, объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта, коммунального и транспортного комплекса, а также объекты инфраструктуры для осуществления властных полномочий и охраны общественного порядка. Отметим, что именно в этих сферах российской экономики особенно остро сталкиваются рыночные и административные подходы, трудно найти компромисс между экономической целесообразностью и социальной необходимостью.

В условиях начавшейся реформы общественного сектора, включающей в себя реструктуризацию органов местного самоуправления и перераспределение расходных обязательств по уровням власти, трансформацию бюджетных отношений на фоне глубокой административной реформы сохраняется неурегулированность в правовом и финансовом определении государственных обязательств, что приводит к сложностям в реализации на местах основных положений реформы. На сегодняшний день сложилась ситуация, когда реформы местного самоуправления и бюджетной сферы идут вразрез с развитием общественной инфраструктуры. На местный уровень передаются полномочия, изношенное имущество социального назначения в условиях отсутствия адекватного финансового обеспечения для его модернизации и эффективного функционирования.

Кроме того, значительное внимание при проведении реформ уделяется совершенствованию финансирования оплаты труда, повышению профессионализма кадров, развитию конкуренции и пр. А первоочередной вопрос - о развитии инфраструктуры (например, в каких условиях дети получают образование и работают педагоги; географическое расположение объектов общественной инфраструктуры - нехватка, или, наоборот, превышение числа учебных заведений над реальными потребностями территории) - остается открытым.

Имеющийся на сегодняшний день опыт и наработки по данным вопросам не восполняют потребность текущего момента как со стороны органов власти и представителей научной общественности, так и со стороны частного бизнеса - потенциального инвестора при модернизации общественной инфраструктуры.

Вышеуказанные обстоятельства обуславливают актуальность темы настоящего диссертационного исследования, направленного на поиск решения проблемы результативного и эффективного финансового обеспечения сферы инфраструктурных услуг в современных условиях.

Степень разработанности темы диссертационного исследования. Несмотря на свою актуальность, проблема построения эффективной системы финансового обеспечения развития общественной инфраструктуры, а также формирования и реализации целесообразной государственной финансовой политики на местах в теоретическом, методологическом и организационном аспектах далека от своего полного разрешения.

Основой теории и методологии финансового обеспечения исследуемой сферы выступает общая теория финансов. Поэтому методологической базой при разработке исследуемых проблем послужили научные труды в области теории финансов таких экономистов, как С.В. Барулин, Э.А. Вознесенский, А.Г. Грязнова, Л.А. Дробозина, А.Ю. Казак, Т.М. Ковалева, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.М. Сабанти, В.И. Самаруха и др.

Проблемы теории финансов организаций, ценообразования и бюджетирования широко представлены в работах В.В. Ковалева, И.В. Липсица, Д.С. Молякова, А.Д. Шеремета, Р.С. Сайфулина, В.П. Савчука, П.А. Фомина, В.Е. Черкасова, А.В. Якуниной.

Вопросами бюджетирования, ориентированного на результат, и формирования в России результативной системы государственных (муниципальных) расходов успешно занимались С.Б. Ефимова, Е.А. Ермакова, А.М. Лавров, А.В. Улюкаев, Е.А. Черныш, М.Н. Яндиев, и др.

Теоретической основой формирования финансового механизма развития общественной инфраструктуры является теория общественных благ. Экономическая теория неоднократно рассматривала общественные блага в качестве объекта исследования. В частности, этой проблеме посвящены труды зарубежных (Дж.Э. Стиглиц, Ж. Дюпюи, Дж. Б. Кларк) и отечественных ученых (М. Жукова, Ю. Петров, Ю. Федорова). Но влияние специфики общественных благ на механизм финансирования расходов по их предоставлению практически не изучен.

Отметим, что на сегодняшний день отсутствуют научные исследования, определяющие понятие, а также объектно-субъектный состав общественной инфраструктуры. Имеющиеся научные исследования посвящены экономико-правовым вопросам реформирования и управления социальной сферой, общественными финансами, общественным сектором. В то же время проблема финансового обеспечения развития общественной инфраструктуры в рамках единой стратегии на основе комплексного совершенствования всей системы финансовых отношений практически не разработана. Нуждаются в разработке вопросы и методического обеспечения государственной финансовой поддержки, привлечения негосударственных инвестиций.

Актуальность и недостаточная разработанность проблемы результативного и эффективного финансового обеспечения сферы инфраструктурных услуг предопределили выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является разработка финансового механизма развития общественной инфраструктуры на основе методологии и концептуальных подходов к финансовому обеспечению инфраструктурных отраслей (на примере объектов общеобразовательной сферы).

Для достижения цели в процессе исследования были поставлены следующие задачи:

- раскрыть сущность и изучить особенности общественной инфраструктуры и инфраструктурных услуг, выделить объектно-субъектный состав финансовых отношений в исследуемой сфере;

- на основе развития теории общественных благ определить методические подходы к финансовому обеспечению инфраструктурных услуг;

- раскрыть содержание финансовой политики в сфере общественной инфраструктуры на современном этапе ее развития, а также выявить проблемы ее эффективной реализации;

- разработать методические основы и структуру, определить специфику финансового механизма общественной инфраструктуры;

- представить характеристику проектного финансирования как эффективного метода финансового обеспечения развития общественной инфраструктуры;

- выявить финансовые проблемы формирования общественной инфраструктуры на муниципальном уровне и предложить пути их решения;

- разработать механизмы привлечения негосударственного финансирования в систему общего образования на основе государственно-частных партнерств, выделить финансовые риски и представить пути их снижения;

- разработать и предложить к внедрению методические подходы к финансовому обеспечению оптимизации сети учреждений общего образования.

Предмет исследования. Предметом диссертационного исследования являются денежные отношения, возникающие в процессе осуществления финансового обеспечения формирования, функционирования и модернизации общественной инфраструктуры.

Объект исследования. Объектом исследования являются финансы государственных органов власти и местного самоуправления, а также финансы организаций, участвующих в предоставлении инфраструктурных услуг (общественных благ) населению.

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных экономистов в области экономической теории, теории государственных и муниципальных финансов, теории финансов организаций и бюджетирования, методологии ценообразования, практики функционирования и реформирования финансовых отношений в сфере общественной инфраструктуры. Среди них особое место занимают научные разработки Института экономики города, Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ, Министерства образования РФ и др.

В работе широко использовались программные документы, нормативные акты Российской Федерации и субъектов РФ в области финансов, государственных (муниципальных) расходов, финансовой политики, организации местного самоуправления.

Методологической основой исследования выступили системный и диалектический методы познания, раскрывающие возможности изучения экономических явлений в их развитии, взаимосвязи и взаимообусловленности. При исследовании финансов исследуемой сферы использовались также общенаучные методы научной абстракции, моделирования, анализа и синтеза, группировки и сравнения.

Информационной базой исследования послужили: нормативные документы Министерства регионального развития РФ, Министерства образования РФ и Министерства финансов РФ; законы и решения органов представительной и исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Саратовской области и других субъектов по вопросам реформы местного самоуправления, осуществления отраслевого государственного регулирования и социальной политики; методические и инструктивные документы, статистические материалы федерального и регионального уровня; аналитические материалы комитетов законодательной власти различных уровней; обзорные, справочные данные и результаты исследований отечественных и зарубежных специалистов, опубликованные в периодической печати и сети Интернет.

Научная новизна диссертационного исследования в целом состоит в разработке авторской концепции построения финансового механизма развития общественной инфраструктуры в современных условиях, включающего методологию и механизмы финансового обеспечения сферы инфраструктурных услуг (общественных благ).

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

- раскрыто содержание понятия "общественная инфраструктура" как совокупности объектов недвижимого имущества, удовлетворяющих потребность населения в услугах, признаваемых сообществом значимыми для жизнеобеспечения, а также выделены признаки общественной инфраструктуры: доступность (территориальная, ценовая, организационная), мощность (способность обслужить имеющийся поток заявок), надежность и критичность (безусловная необходимость для жизнеобеспечения);

- дана системная характеристика инфраструктурной услуги как объекта финансовых отношений в исследуемой сфере и, в частности, предложена трактовка инфраструктурной услуги как общественного блага, получаемого в момент использования общественной инфраструктуры, и выявлены общие и специфические свойства инфраструктурных услуг;

- определен состав объектов общественной инфраструктуры, к числу которых предложено относить: объекты сферы осуществления властных полномочий и охраны общественного порядка, объекты культуры и спорта, объекты сферы здравоохранения, объекты образовательной сферы, объекты коммунального и транспортного комплекса; выделены субъекты, осуществляющие организацию и

непосредственное предоставление инфраструктурных услуг населению: органы государственной власти и местного самоуправления, некоммерческие организации (в т.ч. бюджетные и автономные учреждения), коммерческие организации;

- раскрыта сущность финансовой политики в сфере общественной инфраструктуры как совокупности стратегических и тактических мер и действий государства и организаций по мобилизации финансовых ресурсов, их распределению и использованию для бесперебойного и качественного предоставления инфраструктурных услуг населению; определены приоритетные направления финансовой политики дальнейшего развития общественной инфраструктуры в России;

- дана развернутая характеристика содержания и поэлементного состава финансового механизма общественной инфраструктуры, понимаемого как система форм, методов и инструментов аккумуляции финансовых ресурсов и финансирования расходов на формирование, функционирование и модернизацию объектов общественной инфраструктуры и предоставление инфраструктурных услуг;

- выявлены и сформулированы проблемы разграничения имущества, находящегося в публичной собственности, негативно влияющие на финансовую устойчивость местных бюджетов и организацию финансовых отношений в сфере общественной инфраструктуры; представлены рекомендации по их решению;

- на основе адаптации зарубежного опыта и систематизации отечественной практики привлечения негосударственного финансирования в систему общего образования выявлены основные модели государственно-частных партнерств в общем образовании; в развитие существующих моделей предложены новые формы взаимодействия: комбинация ресурсов автономных учреждений и управляющей компании, формирование фонда целевого капитала;

- разработаны методические подходы к финансовому обеспечению инвестиционных проектов развития общественной инфраструктуры на примере создания Фонда оптимизации сети общеобразовательных учреждений.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что результаты исследования способствуют расширению методологической базы, необходимой для полного и эффективного финансового обеспечения формирования, функционирования и модернизации объектов общественной инфраструктуры. Конкретно это выразилось в раскрытии специфики инфраструктурных услуг и финансовых отношений в исследуемой сфере; систематизации, дополнении, уточнении и сведении в единый комплекс теоретических и организационно-методологических основ финансового механизма развития общественной инфраструктуры.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке организационных основ, методических подходов и рекомендаций по построению финансового механизма развития общественной инфраструктуры. Разработанные автором методические подходы и предложенные рекомендации могут быть использованы для целей эффективного и результативного финансового обеспечения развития общественной инфраструктуры, в частности, для финансового обеспечения оптимизации сети общеобразовательных учреждений.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения диссертационной работы докладывались и обсуждались на следующих

конференциях: в Саратовском государственном социально-экономическом университете по итогам НИР (Саратов, 2009-2010 гг.), на V Международной научно-практической конференции "Наука в информационном пространстве" (Днепропетровск, 2009); на международной научно-практической конференции "Становление и развитие наноиндустрии: институциональный аспект" (Саратов, 2009).

Практические результаты научного исследования нашли применение в деятельности Министерства финансов Саратовской области при разработке методических рекомендаций в сфере финансирования целевых программ территориального развития, а также используются в качестве учебно-методического материала по дисциплинам "Финансы и кредит" и "Бюджетная система РФ" в Саратовском государственном социально-экономическом университете, что подтверждено справками о внедрении.

По теме диссертации опубликовано 6 научных трудов общим объемом 4,3 п.л., из них 2 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура и объем работы. Работа имеет следующую структуру, определенную логикой исследования и совокупностью решаемых в нем задач:

Введение

Глава 1. Основы организации финансовых отношений в сфере общественной инфраструктуры

1.1. Объектно-субъектный состав финансовых отношений в сфере общественной инфраструктуры

1.2. Содержание системы финансового обеспечения общественной инфраструктуры в рамках теории общественных благ

Глава 2. Финансовое обеспечение общественной инфраструктуры в современных условиях

2.1. Финансовая политика в сфере общественной инфраструктуры на современном этапе ее развития

2.2. Формирование финансового механизма развития общественной инфраструктуры

2.3. Финансовые проблемы формирования, функционирования и модернизации общественной инфраструктуры

Глава 3. Совершенствование системы финансового обеспечения общественной инфраструктуры (на примере общеобразовательных учреждений)

3.1. Механизм привлечения негосударственного финансирования в систему общего образования

3.2. Методические подходы к финансовому обеспечению оптимизации сети общеобразовательных учреждений

Заключение

Библиографический список литературы

Приложения

Список использованных источников содержит 142 наименования. В работе представлены 2 приложения, 4 таблицы и 10 рисунков. Объем диссертации составляет 175 страниц.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Положения диссертационной работы и научные результаты, полученные в процессе исследования, можно условно разграничить на три группы.

Первая группа результатов связана с исследованием основ организации финансовых отношений в сфере общественной инфраструктуры в современных условиях.

Сегодня в России понятие общественной инфраструктуры упоминается часто и повсеместно. Популярными, также, становятся такие словосочетания как инфраструктурные услуги, инфраструктурные отрасли, коммерциализация общественных инфраструктур и т.д. Частое использование этих понятий обусловлено особым статусом общественной инфраструктуры, основная миссия которой - производить непрерывный поток доступных, качественных и результативных общественных инфраструктурных услуг.

На основе изучения и обобщения имеющихся точек зрения раскрыта сущность и дано авторское определение общественной инфраструктуры, являющейся совокупностью объектов недвижимого имущества, удовлетворяющих потребность населения в услугах, признаваемых сообществом значимыми для жизнеобеспечения.

Понятие общественный сектор и общественная инфраструктура, на наш взгляд, не идентичны. Общественная инфраструктура служит своеобразным фундаментом для производства общественных благ и их реализации населению (рис. 1).

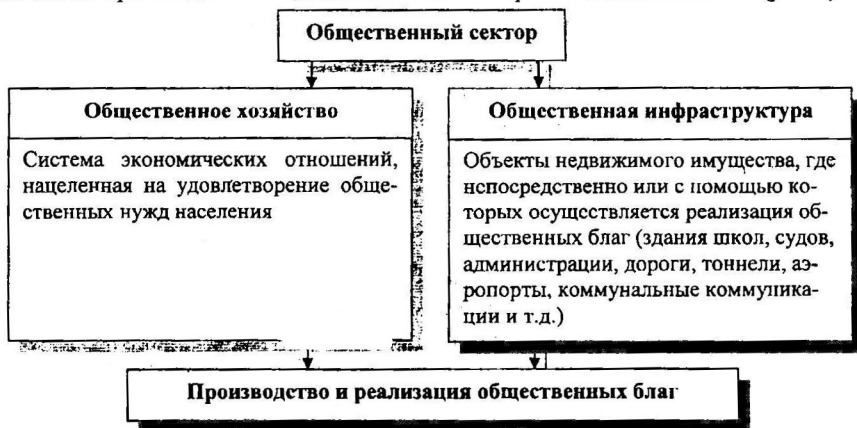


Рис. 1. Структура общественного сектора

Общественная инфраструктура обладает следующими характерными признаками:

1) Доступность (территориальная, ценовая, организационная).

Территориальная доступность - общественная инфраструктура должна быть развернута в населенных пунктах и промышленных зонах; наличие или отсутствие в населенном пункте общественной инфраструктуры и ее качество делает его

пригодным для жизни и ведения бизнеса, позволяет территориям конкурировать за население.

Ценовая доступность - пользоваться данной инфраструктурой должно быть посылно абсолютному большинству жителей и хозяйствующих субъектов территории (для тех, кому эта услуга оказывается экономически непосильна, - должны действовать механизмы компенсации).

Организационная доступность подразумевает, что правила подключения или получения права на доступ к инфраструктурным услугам общеизвестны и выполнимы и что в случае их выполнения любому и каждому пользователю не может быть отказано в подключении или предоставлении услуги.

2) Мощностъ (или способность обслужить имеющийся поток заявок).

3) Надежность и критичность, под которой понимается безусловная необходимость для жизнеобеспечения.

Понятие общественной инфраструктуры непосредственно связано с понятиями общественного блага и товаров и услуг первой необходимости - то есть товаров и услуг, потребляемых коллективно и значимых для всего сообщества.

Финансовые отношения в исследуемой сфере возникают по поводу предоставления инфраструктурных услуг населению - общественных благ, получаемых в момент использования общественной инфраструктуры (недвижимого имущества).

В процессе изучения инфраструктурных услуг как объектов финансовых отношений были систематизированы и дополнены их специфические свойства, отражающие особенности организации финансовых отношений в исследуемой сфере, в частности: бюджетное финансирование (полное или частичное), регулярность оказания, неоднородность, значительная зависимость от местных условий, неэластичность спроса, сочетание различных типов структур рынка по предоставлению услуг, высокая социальная значимость, локальный характер, нерыночное ценообразование, двойственный характер (для потребителя важно получить не только ресурсы, выраженные в различных единицах измерения, но и комфорт, связанный с оказанием ему этих услуг).

Финансовые отношения в сфере общественной инфраструктуры возникают между многочисленными субъектами по поводу предоставления и реализации соответствующих услуг. Свойства инфраструктурных услуг, их специфика влияют на организацию финансовых отношений, возникающих между:

- конечными потребителями и поставщиками по поводу их финансирования и/или оплаты;

- потребителями и органами власти по поводу предоставления льгот и субсидий;

- поставщиками и органами власти по поводу компенсации выпадающих доходов вследствие реализации тарифной политики и целевого финансирования;

- поставщиками и бюджетной системой по поводу бюджетного финансирования;

- поставщиками и подрядными (субподрядными) организациями по поводу финансирования работ и услуг.

Субъектами, участвующими в финансовом обеспечении исследуемой сферы в общем виде являются государство, частные организации и потребители - конечные получатели инфраструктурных услуг (население). Субъектами, обеспечивающими предоставление инфраструктурных услуг населению, на сегодняшний день являются органы государственной власти и местного самоуправления, коммерческие организации, некоммерческие организации, в том числе, бюджетные и автономные учреждения (рис. 2)



Рис. 2. Объектно-субъектный состав финансовых отношений в сфере общественной инфраструктуры

Значительную роль в финансовом обеспечении сооружения, реконструкции, управления и содержания объекта общественной инфраструктуры и/или предоставления соответствующей услуги (работы) играет государственно-частное партнерство (ГЧП), определяемое как форма сотрудничества между органами государственной власти и бизнесом.

Вторая группа научных результатов связана с разработкой методологических основ финансовой политики и формирования финансового механизма развития общественной инфраструктуры на современном этапе ее развития.

В сфере общественной инфраструктуры осуществляются три базовых процесса:

- формирование (строительство инфраструктуры, оптимизация имеющихся сетей);
- функционирование (непосредственное оказание инфраструктурных услуг и поддержание в рабочем состоянии всех систем, текущий ремонт и др.);
- модернизация (капитальный ремонт, реконструкция и/или строительство новых мощностей, расширение сетей и расширение спектра и объема услуг).

В работе раскрыта сущность финансовой политики в сфере общественной инфраструктуры, которая представляет собой совокупность стратегических и тактических мер и действий государства и организаций по мобилизации финансовых ресурсов, их распределению и использованию для формирования, функционирования и модернизации общественной инфраструктуры в целях бесперебойного и качественного предоставления инфраструктурных услуг населению.

В целях развития общественной инфраструктуры было утверждено Постановление Правительства РФ №212 от 10.04.2007 г. "Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации субсидий из Федерального фонда регионального развития", которое устанавливает порядок предоставления субъектам РФ субсидий из Федерального фонда регионального развития, образуемого в составе федерального бюджета, на софинансирование мероприятий по развитию общественной инфраструктуры регионального и муниципального значения и поддержку созданных субъектами РФ фондов муниципального развития. За счет средств Фонда осуществляется финансирование таких направлений, как развитие дошкольных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения и объектов инженерной инфраструктуры.

Говоря о государственной финансовой политике в сфере развития общественной инфраструктуры, нельзя не отметить уникальный опыт Татарстана в этом направлении. Только здесь утверждена и реализуется Долгосрочная концепция развития общественной инфраструктуры, что позволило в значительной степени улучшить обеспеченность школами, спортивными учреждениями, объектами здравоохранения и культуры. Ядром Концепции является обоснование долгосрочных стратегических направлений, приоритетов развития общественной инфраструктуры, обеспечивающих устойчивое социально-экономическое развитие и качества жизни населения.

Финансовый механизм общественной инфраструктуры определен как система форм, методов и инструментов аккумуляции финансовых ресурсов и финансирования расходов на формирование, функционирование и модернизацию объектов общественной инфраструктуры, и предоставление инфраструктурных услуг (рис. 3).

Наряду такими методами финансирования инвестиционных проектов как самофинансирование, доленое финансирование, лизинг, бюджетное финансирование, смешанное финансирование (на основе различных комбинаций этих способов), проектное финансирование сегодня, на наш взгляд, представляет собой наиболее эффективный из них для реализации инвестиционных проектов в сфере общественной инфраструктуры. В современных условиях реализации программно-целевого финансирования можно говорить о государственном проектном финансировании. Характерный пример - опыт реализации национальных проектов в России. По сравнению с классическим проектным финансированием, государственное проектное финансирование будет ограничено социальной направленностью этого процесса. Сочетание проектного подхода к решению общенациональных социально-экономических задач с инновационными организационно-правовыми схемами ГЧП может в дальнейшем стать основой для решения широкого круга вопросов экономической политики.

Исключительную важность в исследуемой сфере имеет вопрос о собственности. Если общественная инфраструктура принадлежит государству, то общество в виде налогов или платы за пользование должно оплачивать расходы, связанные с двумя вышеназванными процессами - функционированием и развитием. Вместе с тем, при необходимости повышения эффективности (снижения издержек, повышения качества и мобильности) либо для привлечения инвестиций к формированию общественной инфраструктуры или деятельности по производству общественных благ привлекался и привлекается частный бизнес и частный капитал. Однако даже в самых либеральных экономиках деятельность частного капитала по оказанию общественных услуг была и остается подверженной публичному регулированию. Привлекая частный бизнес к оказанию инфраструктурных услуг, общество должно признать право частного бизнеса на получение дохода и премии за эффективность.

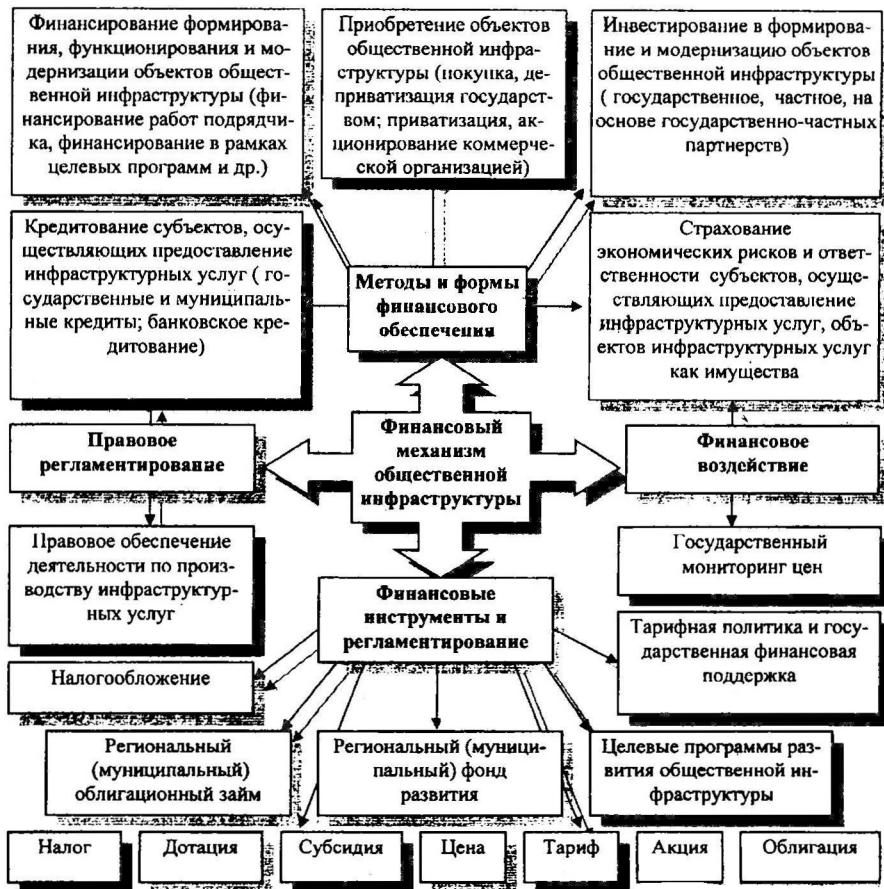


Рис. 3. Структура финансового механизма общественной инфраструктуры

В самом общем виде формы коммерциализации общественной инфраструктуры включают:

- разделение на конкурентные и монопольные виды деятельности в рамках функционирования общественной инфраструктуры;
- в рамках монопольных видов деятельности при сохранении государственности возможны контракты государственно-частного партнерства, в том числе предполагающие передачу общественного ресурса для коммерческой эксплуатации активов;
- акционирование и приватизацию (в рамках конкурентных видов деятельности);
- формы тарифного регулирования естественно-монопольных видов деятельности.

Вопросы совершенствования финансовых отношений в сфере общественной инфраструктуры находятся, в основном, на уровне решения вопросов о муниципальной собственности. В работе выявлены и систематизированы проблемы разграничения имущества, находящегося в публичной собственности, негативно влияющие на финансовую устойчивость местных бюджетов и организацию финансовых отношений в сфере общественной инфраструктуры.

В настоящий момент выявились, как минимум, две проблемы:

- жёсткая привязка перечня имущества (статья 50 ФЗ №131) к перечню вопросов местного значения муниципальных образований (ст. 14-16 закона);
- императивность требований части 8 ст. 85 ФЗ №131 и ст. 154 ФЗ №122 по безвозмездной передаче имущества муниципальных образований в государственную собственность и наделению муниципального образования государственным имуществом;

Нерешенными также остаются финансовые вопросы регистрации имущества, в частности, для целей государственной регистрации права собственности органы местного самоуправления должны предоставить кадастровый план земельного участка, план объекта недвижимости с кадастровым номером, сведения о реальной стоимости данного объекта. Зачастую таких документов у органов местного самоуправления в наличии не имеется, и поэтому дополнительно к уплате государственных пошлин они должны нести расходы на подготовку указанных документов. Все эти работы выполняются лицензированными организациями и организациями, аккредитованными Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости. И в том, и в другом случае услуги приобретаются на рынке.

Кроме того, возникают сопутствующие расходы по перерегистрации некоторого движимого имущества передаваемых предприятий и учреждений (автотранспортные средства, абонентские телефонные номера и т.д.), а также расходы на лицензирование и аккредитацию новых организаций-собственников, осуществляющих те или иные виды соответствующей деятельности.

Далее, часто возникает проблема разграничения объектов собственности муниципальных юридических лиц в связи с обременением последних кредиторской задолженностью. Например, подобная проблема есть как в социальной сфере по кредиторской задолженности за коммунальные или иные приобретенные услуги (должники - физические лица), так и в коммунальной сфере (должники - юриди-

чески лица). Существует опасность, что часть кредиторов при реорганизации и передаче имущества организаций-должников от муниципальных образований в государственную собственность или от муниципальных районов в собственность поселений потребуют досрочного исполнения обязательств, по которым предприятие является должником, а также возмещения убытков. Кредиторы могут отказаться сотрудничать с новым собственником - Российской Федерацией или субъектом РФ, или не будут уверены в платежеспособности новых собственников - поселений. Следовательно, потребуются дополнительные финансовые средства соответствующих бюджетов для досрочного погашения задолженности реорганизуемых или передаваемых муниципальных организаций.

В целях обеспечения государственных гарантий местного самоуправления и снижения рисков возникновения неплановых расходов, "наведенных" реформой местного самоуправления, необходимо, на наш взгляд, предусмотреть субвенции местным бюджетам для погашения задолженности муниципальных организаций по долгам, взыскание по которым происходит по требованиям кредиторов, вызванным реорганизацией данных юридических лиц и перераспределением их имущества.

В целях укрепления финансовых основ местного самоуправления необходимо привести в соответствие с законодательством о местном самоуправлении законодательство, регулирующее хозяйственную и социальную деятельность публично-правовых институтов, активизировать расширение законодательства об автономных некоммерческих организациях

Итак, очевидно, что исключительную важность в исследуемой сфере имеет вопрос о собственности. На наш взгляд, за финансовое обеспечение формирования общественной инфраструктуры должен отвечать более высокий уровень власти. Например, если объект общественной инфраструктуры находится в муниципальной собственности, в финансовом обеспечении формирования сети или ее оптимизации должен участвовать субъект РФ. За функционирование и модернизацию отвечает собственник имущества, в этом случае финансовое обеспечение и управление объектом общественной инфраструктуры осуществляется в соответствии с вопросами местного значения. Здесь возможно привлечение негосударственного финансирования на основе государственно-частных партнерств.

Третья группа результатов связана с разработкой комплекса методических и организационных подходов, механизмов и рекомендаций по совершенствованию системы финансового обеспечения общественной инфраструктуры (на примере общеобразовательных учреждений).

Развитие государственного и муниципального секторов в направлении более органичного включения в систему рыночных отношений требует формирования соответствующих институциональных структур, новых партнерских форм взаимодействия публичного и частного капитала, что будет способствовать привлечению негосударственных инвестиций в сферу общественной инфраструктуры в целом, и, в систему общего образования, в частности.

Значительное внимание в работе уделено анализу зарубежного опыта финансового обеспечения учреждений общего образования на основе государственно-частных партнерств и систематизации соответствующего российского опыта.

Выявлены характерные модели государственно-частных партнерств в общем образовании, в развитие которых предложены новые формы взаимодействия в целях функционирования и модернизации общеобразовательных учреждений: комбинация ресурсов автономных учреждений и управляющей компании и формирование фонда целевого капитала.

Последовательно решая задачи научного исследования, в работе обобщены основные финансовые риски и последствия реализации форм и механизмов ГЧП в сфере общего образования (табл. 1).

Таблица 1. Финансовые риски реализации форм и механизмов ГЧП в сфере совершенствования имущественного комплекса в сфере общего образования России

Финансовые риски	Методы снижения и нивелирования рисков
Риск потери основного имущественного комплекса	В условиях действующего законодательства фактически отсутствует. Использование механизмов страховой защиты.
Риск потери имущественного комплекса, приобретенного за счет средств частных партнеров	Широкомасштабное использование механизмов страховой защиты.
Снижение эффективности финансового менеджмента	Привлечение управляющих компаний для управления финансами, кадрами, имуществом образовательного учреждения под государственным заданием, а также разработка методик и регламентов бюджета движения денежных средств
Риск сокращения финансирования со стороны государственного заказчика	Разработка и внедрение типовых договоров между государственным заказчиком (учредителем) и образовательным учреждением, предусматривающим ответственность государственного заказчика (учредителя) за несвоевременное и/или неполное финансирование.
Риск увеличения инвестиционных расходов	Разработка и внедрение инвестиционного бюджета образовательного учреждения; методики формирования инвестиционного бюджета образовательного учреждения; регламента формирования, контроля и анализа инвестиционного бюджета образовательного учреждения.
Ухудшение финансовых результатов работы образовательного учреждения, участвующего в ГЧП	Разработка и внедрение регламентов управления финансовыми ресурсами образовательного учреждения, унифицированной методики планирования показателей деятельности образовательного учреждения, рекомендаций по формированию его финансовой политики
Риск снижения эффективности использования имущества	Разработка комплекса мер по повышению эффективности использования имущества. Проведение по инициативе собственника "стартовой" независимой оценки стоимости и показателей ликвидности имущественного комплекса образовательного учреждения с глубиной исследования не менее 5 лет. Проведение регулярного независимого аудита эффективности использования имущества.
Риск сохранения преемственности системы бюджетного контроля	Разграничение компетенции органов внешнего и внутреннего контроля

В качестве приоритетных направлений формирования и совершенствования форм взаимодействия власти и бизнеса в общем образовании можно отметить следующие.

1. Необходимость введения налоговых льгот. Налоговые льготы при формировании и использовании доходов от целевого капитала делают возможным не только использование опыта развитых стран, в частности США, Германии и Великобритании, но и участие представителей зарубежных бизнес-компаний в ГЧП в России в сфере образования.

2. Построение системы государственных гарантий. Установление порядка предоставления предприятиям и организациям региона, государственных гарантий под заемные средства для реализации инвестиционных проектов в сфере общего образования.

3. Разработка механизма передачи объектов образовательной инфраструктуры компаниям и предприятиям в собственность на правс безвозмездного целевого пользования.

4. Разработка и внедрение механизмов прямой поддержки бизнеса, участвующего в реализации инвестиционных проектов посредством бюджетных кредитов, субсидий и т.п.

5. Введение в практику создание кластеров как организационной формы региональных учебно-производственных систем.

6. Устранение проблем в сфере имущественных отношений, возникающих в процессе реализации проекта. Необходимо оформлять договоры аренды (помещений, оборудования и т.д. на льготных экономических условиях); лизинга; концессии (разные модификации).

На сегодняшний день в рамках реформы системы образования остро стоит вопрос оптимизации региональной системы образования, обеспечивающей повышение качества образования за счет более эффективного использования материально-технических, кадровых, финансовых и управленческих ресурсов общеобразовательных учреждений на основе их концентрации и кооперации. Например, исторически сложившиеся особенности сельского расселения, огромные пространственные контрасты, социально-экономические различия регионов России определили такую особенность сельской школы, как ее малочисленность (5604 школы с количеством обучающихся до 10 человек), что создает проблемы, требующие незамедлительного решения. Таким образом, в целях формирования адекватной реальным потребностям общественной инфраструктуры в сфере общего образования в работе представлены методические подходы к финансовому обеспечению инвестиционных проектов на примере создания Фонда оптимизации сети общеобразовательных учреждений (по аналогии с Фондом содействия реформированию ЖКХ). Сформирован перечень условий предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда, а также порядок перечисления Фондом денежных средств бюджетам субъектов РФ и (или) муниципальных образований на обеспечение мероприятий по оптимизации сети общеобразовательных учреждений.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. Тачалова Е.В. Методология финансового обеспечения функционирования общественной инфраструктуры //Вестник СГСЭУ. №5 (29). 2009. - 0,5 п.л.
2. Тачалова Е.В. Механизм привлечения негосударственного финансирования в систему общего образования //Вестник СГСЭУ. №2(31). 2010. - 0,5 п.л.

Монографии, учебные пособия и брошюры:

3. Тачалова Е.В. Общественная инфраструктура: финансовые аспекты функционирования и развития. Саратов: СГСЭУ, 2009. - 2,5 п.л.

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

4. Тачалова Е.В, Каменева Е.А. Механизм финансового оздоровления муниципальных предприятий / В сб. науч. трудов по итогам V Международной научно-практической конференции "Наука в информационном пространстве". Днепропетровск, 2009. (<http://www.confcontact.com>). - 0,4 п.л.
5. Тачалова Е.В. Концептуальные подходы к финансированию инфраструктурных услуг / В сб. науч. трудов по итогам международной научно-практической конференции "Становление и развитие наноиндустрии: институциональный аспект". Саратов: СГСЭУ, 2009. - 0,2 п.л.
6. Тачалова Е.В. Методические подходы к финансовому обеспечению оптимизации сети общеобразовательных учреждений / В сб. науч. трудов по итогам научно-исследовательской работы Саратовского государственного социально-экономического университета. Саратов: СГСЭУ, 2010. - 0,2 п.л.

