

N. I. Smorodina

THE DIRECTIONS OF REFORMATION OF BUDGETING SYSTEM IN A MUNICIPAL UNIT

The causes of necessity of reformation of financial system management, main problems, being present in this sphere, and also possible directions of reformation of budgeting system at the level of municipal unit, namely the reform of budgeting process and cost management, implementation of result-oriented budgetary planning, arrangement of conditions for development of income base, improvement of promissory policy, are considered in the present article.

Keywords: budgeting process, municipal unit, municipal finance management, budgetary planning.

© Смородинова Н. И., 2012

УДК 332.025.2

А. Н. Фалалеев, Д. И. Кузьмин

МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫМ ПАРТНЕРСТВОМ В РЕГИОНЕ

Рассматриваются основные элементы механизма управления государственно-частным партнерством (ГЧП) в регионе, к которым относятся создание правовой базы, организация органа управления по вопросам ГЧП, реализация потенциала ГЧП в системе ВПО в регионе.

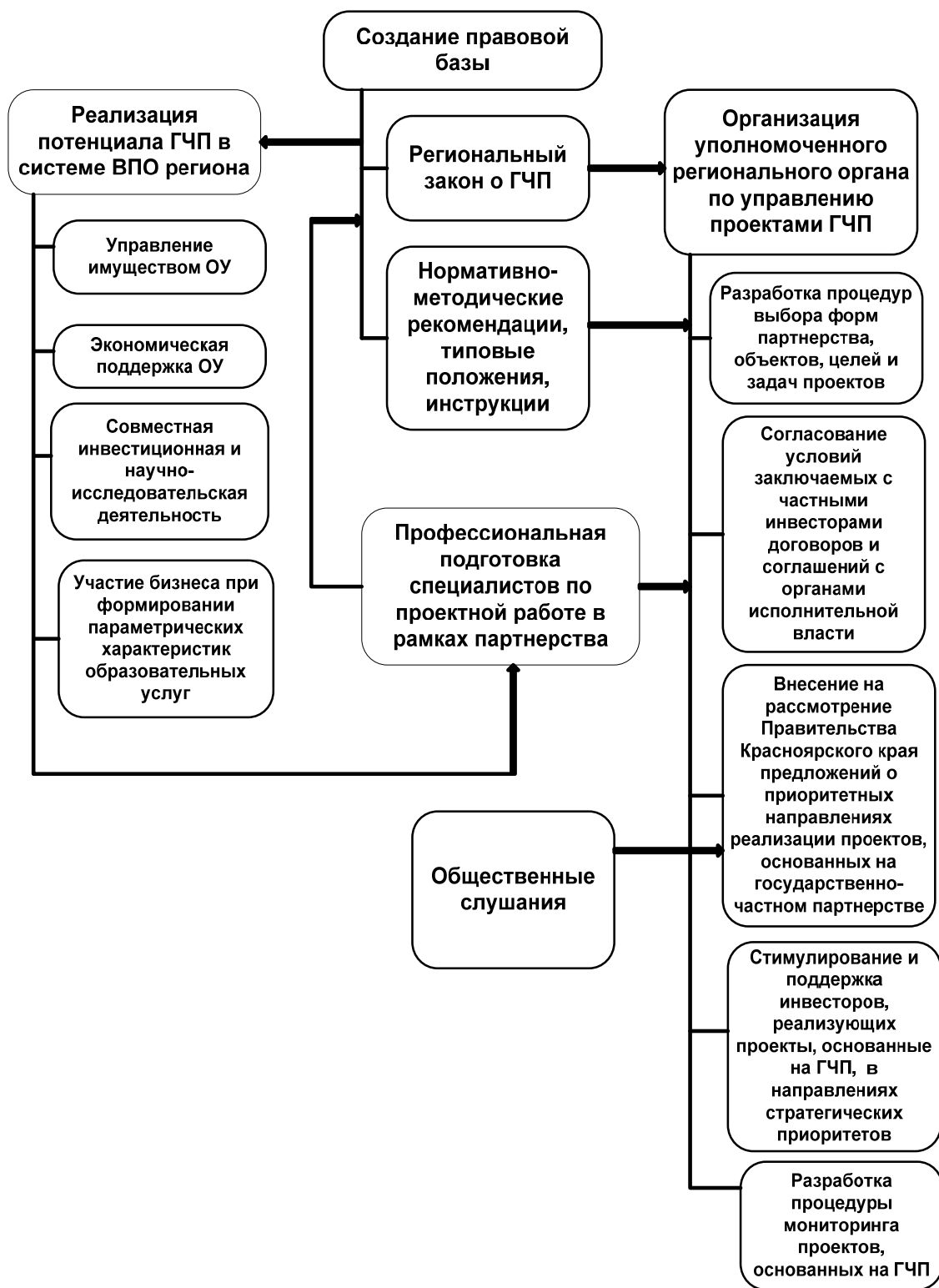
Ключевые слова: управление развитием государственно-частного партнерства, региональный закон о ГЧП, взаимодействие бизнеса и государства в сфере образования.

В настоящее время проблема структурной модернизации современной России обсуждается на экономических и политических площадках всех уровней, начиная от муниципальных и заканчивая федеральным правительством и президентом, поскольку стала вполне очевидной необходимость перехода от сырьевой направленности к экономике знаний, наукоемких производств, высоких технологий и интенсивных инноваций. На наш взгляд, осуществить такого рода переход возможно лишь в результате трансформации и развития, прежде всего институциональной среды, которая определяет устойчивые экономические и социальные связи между людьми, нормы и правила, на основе которых, в свою очередь, формируются экономические и социальные отношения в стране и реализуется тот или иной тип хозяйствования. Одним из элементов этой среды является ГЧП как новый экономический уклад, повышающий уровень организованной устойчивости не только национальной, но и региональной экономики.

Практическое воплощение сотрудничества власти и бизнеса, которое характеризуется полиаспектностью форм и технологий реализации партнерских отношений, происходит, прежде всего, на уровне экономики региона, поэтому необходимо выстраивать систему управления развитием ГЧП в регионе, содержательно представляющей систему согласованных мер региональных органов управления, а также формы адаптации механизмов ГЧП к условиям хозяйствования в регионе и расширения сфер его использования по мере появления соответствующих предпосылок (см. рисунок).

Прежде всего требуется формализовать ГЧП, т. е. создать законодательную базу, первым пунктом которой должен стать региональный закон о ГЧП. Именно закон обеспечит легальность действий органов власти в области ГЧП, в частности, в ситуациях, не урегулированных федеральным законодательством и открытых для нормативного закрепления или практической реализации субъектами РФ, а также судебную защиту соответствующих соглашений. Также не следует забывать, что гражданское законодательство отнесено к ведению Российской Федерации, поэтому закон о ГЧП субъекта РФ должен соответствовать федеральному гражданскому праву. Региональный закон о ГЧП позволяет создать правовое поле, установить правила участия органов власти и партнеров в реализации совместных проектов, нормативно защитить интересы органов власти в случае возникновения споров, повысить качество и количество реализуемых проектов. Закон должен регулировать отношения:

- по закреплению принципов участия органов исполнительной власти Красноярского края в проектах, основанных на принципах ГЧП;
- формированию системы государственного управления проектами, реализуемыми на основе принципов ГЧП;
- определению полномочий органов исполнительной власти Красноярского края по участию в различных формах ГЧП;
- установлению порядка, условий и критериев отбора инвестиционных проектов, реализуемых на принципах ГЧП, особенностей контроля за их реализацией с участием Красноярского края;
- защите прав и законных интересов участников ГЧП.



Основные элементы механизма управления развитием государственно-частного партнерства в регионе

Кроме того, необходима разработка соответствующих нормативно-правовых актов и формирования, таким образом, целой отрасли регионального законодательства, регулирующего как социальную сферу вообще, так и вопросы, касающиеся непосредственно ГЧП; разработка соответствующей нормативно-методической базы, состоящей из нормативно-

методических рекомендаций, типовых положений, инструкций и других регулятивных документов.

От того, насколько полной, непротиворечивой, качественной будет законодательная база, экономическая и организационная проработка всех аспектов, во многом зависит успех или неудача реализации потенциала ГЧП в регионе.

Закон о государственно-частном партнерстве также должен определить статус и основные полномочия органа управления по вопросам государственно-частного партнерства.

В ряду основных функций уполномоченного органа по вопросам государственно-частного партнерства должны быть следующие:

1. Разработка процедур выбора форм партнерства, объектов, целей и задач проектов, взаимодействие с участниками проектов, реализуемых на основе принципов ГЧП на всех этапах сотрудничества.

2. Внесение на рассмотрение исполнительных органов предложений о приоритетных направлениях реализации инвестиционных проектов и о размерах бюджетных ассигнований, выделяемых на реализацию инвестиционных проектов, основанных на принципах ГЧП.

3. Определение условий, заключаемых с частными инвесторами договоров и соглашений с заинтересованными органами исполнительной власти региона, а также, при необходимости, с федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

4. Стимулирование и поддержка инвесторов, реализующих проекты в направлениях стратегических приоритетов.

5. Разработка процедуры мониторинга проектов, основанных на ГЧП, утверждение методических указаний о принципах, методах и показателях оценки эффективности таких инвестиционных проектов, которые будут применяться органами исполнительной власти региона при отборе наиболее эффективных проектов для их последующего финансирования и в целях контроля за реализацией проектов.

Для обеспечения практики широкого распространения принципов и механизмов ГЧП в регионе необходимо также обеспечить доверие общественности к этому новому типу хозяйственных отношений, например, путем проведения общественных слушаний.

Мы считаем, что процесс формирования государственно-частного партнерства должен начинаться с системы высшего профессионального образования, именно поэтому в качестве одного из элементов механизма управления нами включен такой, как «реализация потенциала ГЧП в системе ВПО в регионе».

Мы полагаем, что перспективной для применения ГЧП организационно-правовой формой образовательных учреждений выступает форма автономного учреждения (в соответствии с Федеральным законом РФ от 08.05.10. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» образовательные учреждения разделяются на три типа – казенные, автономные и бюджетные), которая является более открытой для субъектов частного сектора.

Анализ исследований, посвященных внедрению государственно-частного партнерства в сферу образования позволяет определить, что наиболее приемле-

мыми и адекватными существующей специфике сферы образования и действующей нормативно-правовой базе, являются механизмы ГЧП контрактной формы, которые могут быть реализованы в области управления имуществом, в финансировании образовательных учреждений, организации стипендиальных программ, образовательных кредитов, а также в сфере совместной инвестиционной и научно-исследовательской деятельности.

Помимо указанных, предполагается широкое распространение механизмов государственно-частного партнерства для обеспечения конструктивных и позитивных изменений во взаимодействии учреждений профессионального образования и работодателей. Это связано с тем, что в настоящее время имеется несоответствие квалификации выпускников потребностям рынка труда, социально-экономическому развитию регионов как по качеству, так и по количеству специалистов. При этом далеко не все вузы могут обеспечить студентам получение практического опыта, в результате чего молодые специалисты оказываются неготовыми к решению практических задач. За рубежом затраты на переобучение нового сотрудника не превышают 15 % стоимости подготовки работника, тогда как в России они составляют около 40 %, что весьма ощутимо для отечественных предприятий [1].

Максимально сблизить подготовку специалистов с реальной производственной и технологической практикой позволит взаимодействие образовательных учреждений и бизнеса через различные формы государственно-частного партнерства. Тем самым вузы получают возможность обучения студентов практическим навыкам (в ходе прохождения производственных стажировок и практики) на базе современных производственных систем. Кроме того, активное участие бизнес-структур при формировании параметрических характеристик образовательных услуг (в формировании стандартов, в улучшении содержания учебных программ, участии в экспертизе качества образования, разработке программ по повышению квалификации преподавателей) позволяет работодателям использовать в будущем более высококвалифицированную рабочую силу, а также получить доступ к инновационным разработкам, программам, технологиям образовательных учреждений.

Кроме того, необходимо осуществить подготовку специалистов, не только разбирающихся в теоретических вопросах функционирования данного института, но и владеющих методикой подготовки проектов ГЧП, обладающих навыками управления такими проектами, владеющих технологиями привлечения инвесторов в проекты ГЧП и т. д.

Внедрение форм и механизмов государственно-частного партнерства в систему образования может иметь и негативные последствия, к которым прежде всего относится снижение уровня доступности образовательных услуг. Поэтому необходимо создавать и сохранять действенные механизмы защиты субъектов образовательного процесса, соблюдать гарантии государства в области образования. Бизнес может также нарушить фундаментальность высшей школы,

так как его интересы в большей степени прикладные, что может привести к снижению качества образовательных услуг, связанного и со снижением квалификации персонала, так как бизнес стремится получить продукт с наименьшими затратами. Кроме того, нельзя не учитывать риск потери имущества, приобретенного за счет средств частных партнеров, а также риск сокращения финансирования со стороны государственного заказчика.

Для того чтобы обеспечить соблюдение конституционных прав граждан РФ на образование, предотвратить вышеперечисленные угрозы, в сфере образования необходимо разработать соответствующую законодательную, нормативно-методическую базу, состоящую из нормативно-методических рекомендаций, типовых положений, инструкций и других регулятивных документов.

Создание системы управления посредством развития ГЧП, его институциональное «оформление» позволит реализовать специфические экономические отношения между государством и бизнесом в производстве общественных благ, где в диалектическом единстве согласуются (но не ликвидируются) различные по своей природе разнополюсные интересы государства (общества и бизнеса), основанные на их конструктивном взаимодействии, обеспечить баланс между производительной и потребительной силами региона.

Следует отметить, что государство реализует себя в двух основных ролях – как субъект власти и как субъект хозяйствования, при этом они тесно взаимосвязаны между собой и внутренне противоречивы. Государство выступает как собственник, осуществляющий прогнозирование, планирование доходов и расходов бюджета, развитие объектов государственной собственности, регулирующий правовой режим имущества государственных предприятий. Государство является субъектом сделок, предполагающим участие в корпоративных отношениях, а также в процессе обеспечения государственных нужд (лизинговые сделки, подрядные работы для государственных нужд, проекты и изыскательские работы, НИОКР, перевозка грузов и пассажиров, кредитные договоры и т. д.). В то же время государство представляет собой субъект ответственности, предполагающий ответственность государства и регионов как субъектов хозяйствования. Государство выступает также как субъект права, включая проблемы экономической

роли государства и, прежде всего, функции государственного регулирования экономики.

При этом государство организует свою регулируемую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех основных направлениях.

Во-первых, оно вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью.

Во-вторых, оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов.

В-третьих, оно непосредственно занимается организацией и управлением ГЧП, разрабатывает формы и методы, а также его конкретные механизмы. В настоящее время эти функции государства реализованы частично, что в определенной мере тормозит развитие государственно-частного партнерства.

Бизнес является субъектом, который, ориентируясь на возможности рынка, осуществляет поиск и реализует ценную комбинацию производственных ресурсов в условиях принципиальной неполноты информации или неопределенности, т. е. отличительной чертой предпринимательства является риск в производственно-хозяйственной деятельности, связанный с неопределенностью будущей хозяйственной ситуации, в первую очередь с неопределенностью спроса на товар.

Задавая направленность поведения экономических субъектов, государственно-частное партнерство как форма хозяйствования повышает уровень организованности устойчивости региональной экономики, ее конкурентоспособность. Специфика трансформации экономических отношений между государством и бизнесом заключается в развитии «рыночного» элемента в предоставлении общественных благ со стороны государства, для бизнеса трансформация проявляется в развитии «общественного» элемента в предоставлении частных благ. Такая трансформация, качественно изменяя характер отношений в обществе, имеет эволюционный характер.

Библиографическая ссылка

1. Инновации российского высшего образования [Электронный ресурс]. URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/83677> (Дата обращения 08.05.10).

A. N. Falaleev, D. I. Kuzmin

MECHANISM OF MANAGEMENT OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REGION

The authors consider the main elements of the control mechanism of state-private partnership in the region, which include creation of legal base, organization of managerial body on the issues of state-private partnership, realization of state-private partnership potential in the system of higher professional education in the region.

Keywords: public-private partnership development management, regional law on state-private partnership, business – state interaction in the sphere of education.