DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-2-52-57

Адаптация модели некоммерческой концессии к системе управления социально-экономическим развитием Костромской области

ЕВГЕНИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ОРЛОВ, **кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления Костромского государственного университета (156005, Российская Федерация, Кострома, ул. Дзержинского, 17). E-mail: ev_orlov@rambler.ru**

Аннотация: На примере Костромской области рассмотрено использование такого инструмента стимулирования развития субъектов Российской Федерации, как некоммерческая концессия, теоретические основы которой заложены автором в предшествующих работах. Автор раскрывает возможность построения систем управления на региональном и муниципальном уровне на единообразной основе, не противоречащих законодательству. Тем не менее, подчеркивается, что такие изменения требуют законодательного закрепления. При определении архитектуры предложенной системы управления регионом автор предлагает воспользоваться принципом соответствия органов регионального и муниципального управления органам федерального управления. Для оптимизации структуры органов управления предложено группировать их в соответствии с функциональным наполнением. Приведено схематическое видение такого разделения. Взаимосвязи органов управления представлены на примере деятельности органов управления образованием региона.

Автор делает вывод о том, что отраслевые и функциональные департаменты в рамках некоммерческой концессии могут контролировать деятельность аналогичных органов муниципального управления, передавать им материальные и финансовые ресурсы, необходимые для деятельности подконтрольных им сфер муниципального хозяйства. Обратно поступает информация о выполнении программных документов, критических ситуациях, возникающих в подконтрольных сферах.

Аналогично региональной складывается ситуация и на муниципальном уровне, где глава муниципалитета руководит деятельностью органов, управляющих финансами и образованием, возможно, через своих заместителей и получает от этих органов отчеты об их деятельности.

Ключевые слова: регион, муниципалитет, некоммерческая концессия, моделирование, социально-экономическое развитие

ADAPTATION OF THE NON-PROFIT CONCESSION MODEL TO THE SYSTEM OF MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE KOSTROMA REGION

EVGENY V. ORLOV, **Cand. Sci. (Economy), Associate Professor of Economics and Management of Kostroma State University (156005, Russian Federation, Kostroma, Dzerzhinsky St., 17). E-mail: ev_orlov@rambler.ru**

Abstract: The non-profit concession, the theoretical foundations of which were laid by the author in the preceding works, is considered as a tool of stimulation of development of subjects of the Russian Federation on the example of the Kostroma region. The author reveals the possibility of building the management systems at the regional and municipal levels on a uniform basis consistent with the legislation. However, it is emphasized that these changes require legislative consolidation. While determining the architecture of the proposed system of regional governance, the author offers to use the principle of conformity of the bodies of regional and municipal management bodies of the Federal administration. To optimize the structure of the control the author proposes to group them according to the functionality. The schematic vision of such separation is given. The relationship of the management bodies is exemplified by the activities of the education authorities in the region.

The author comes to the conclusion that the industrial and functional departments in the framework of the commercial concession can control the activities of the similar municipal management bodies, transfer material and financial resources necessary for the activities of the subordinated spheres of the municipal facilities. The information of the implementation of the program documents and crucial situations occurring in the subordinated spheres returns as feedback.

The situation is similar to the regional one at the municipal level where the head of the municipality controls the activities of the bodies managing the finances and education, possibly, through his or her deputies and receives reports about their activities from these bodies.

Keywords: region, municipality, non-commercial concession, modeling, social and economic development

Введение

Некоммерческая концессия – аналог франчайзинга в коммерческом секторе экономики, используемый для акселерации развития сложносоставных административно-территориальных систем. Основными законодательными актами, положения которых необходимо учитывать в процессе построения некоммерческих концессионных отношений, являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Данные законы содержат положения о самостоятельности органов управления регионального и муниципального уровней, но при этом не ограничивают указанные органы во вступлении в различные виды отношений как с субъектами одного с ними уровня (например, межмуниципальное сотрудничество), так и с субъектами других уровней управления. Заключая договоры о взаимодействии, не противоречащие действующей нормативной базе, органы управления в рамках этих договоров могут принимать права и обязанности, не установленные законодательно. Выделяя самостоятельность соответствующих высших должностных лиц в вопросах определения структуры руководимых ими органов управления, законы не указывают на невозможность построения систем управления на единообразной основе (путем «дублирования» структур вышестоящих органов управления).

Отсутствуют подобные ограничения и в стратегическом планировании (урегулированном дополнительно федеральным и региональными законами), и в других аспектах деятельности органов управления, получающих более жесткую регламентацию в рамках некоммерческой концессии. Таким образом, некоммерческие концессионные отношения не вступают в противоречие с действующим законодательством, что не отменяет необходимости их нормативного закрепления в правовой базе региона, в котором предполагается внедрение.

Апробация теоретических моделей на практике

Теоретические основы использования некоммерческой концессии в целях активизации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, изложенные автором в предшествующих работах [1], требуют проведения следующего шага – апробации на базе одного из регионов страны. Костромская область была выбрана объектом адаптации модели некоммерческой концессии по следующим причинам: а) слабый ресурсный и, как следствие, бюджетный потенциал, что выражается прежде всего в отсутствии на территории региона разведанных запасов нефти и газа, разработка которых служит источником пополнения бюджетов многих интенсивно развивающихся субъектов Российской Федерации; б) наличие негативных трендов у многих базовых показателей, характеризующих развитие области; в) возможность использовать результаты, полученные на базе такого региона, для определения механизмов развития практически всех субъектов Федерации.

Применительно к Костромской области, модель некоммерческой концессии будет иметь свои особенности, обусловленные результатами анализа социально-экономического развития региона, динамикой основных показателей, наиболее остро стоящими проблемами, а также не зависящими от деятельности системы управления условиями (например, природно-климатическими). Модель базируется на действующей системе административно-территориального деления региона. В состав Костромской области входят шесть городских округов и 24 муниципальных района, включающие в себя 12 городских и 137 сельских поселений [Костромская…, 2015, с. 13]. Двухуровневая система муниципального управления позволяет применить к системе управления регионом модель некоммерческой концессии, предусматривающую участие операторов и субоператоров, аналогом которой в коммерческом секторе экономики является бизнес-формат франчайзинг.

При определении архитектуры новой системы управления регионом целесообразным является установление принципа соответствия органов регионального и муниципального управления органам федерального управления. Органы управления в сферах, руководство которыми с федерального уровня не осуществляется, создаются только в исключительных случаях наличия нормативной основы (например, по предметам ведения, отнесенным законами к компетенции исключительно

1 Орлов Е.В. Алгоритм внедрения модели некоммерческой концессии в процесс социально-экономического развития региона // Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством». Иваново: ИГХТУ, 2015. № 3. С. 34-41; Орлов Е.В. Некоммерческая концессия как инструмент развития субъектов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 26. С. 13–25; Орлов Е.В. Формирование модели социально-экономического развития региона с использованием некоммерческой концессии // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. Вып. 3. Ч. I. Тула: Изд-во ТулГУ, 2015. 487 с.

регионального или муниципального уровней) или подробного обоснования необходимости их создания. Внутренняя структура органов управления регионом и муниципалитетами также приводится в максимальное соответствие со структурой федеральных министерств, осуществляющих руководство аналогичными сферами и отраслями. По вопросам, относимым к компетенции всех уровней власти, вместо министерских департаментов создаются отделы. В случае, когда органы регионального или муниципального управления наделены полномочиями, отсутствующими на вышестоящих уровнях управления, могут быть созданы отделы (введены должности специалистов), даже когда они отсутствуют в федеральной (региональной) системе управления. Все указанные выше действия производятся на стыке отраслевых нормативных актов и законодательства, очерчивающего зону ответственности соответствующих уровней управления.

Исходя из сложившейся сегодня системы управления регионом, органы управления на уровне субъекта Российской Федерации претерпят не столь значительные изменения, поскольку их структура в большинстве случаев, и в Костромской области в частности, соответствует структуре федеральных органов. На муниципальном уровне за годы реформ и относительной независимости от органов государственного управления накоплены существенные отличия в системах управления, что потребует более длительного периода подготовки и более интенсивных действий, направленных на синхронизацию систем управления с региональной для внедрения отношений некоммерческой концессии.

Для того, чтобы оптимизировать рассмотрение структуры органов управления регионального и муниципального уровней, получающейся в результате использования некоммерческой концессии, необходимо объединить эти органы в группы на основе отнесения к основным сферам жизнедеятельности региона и муниципалитетов. Это группы экономического развития, социальной сферы и инфраструктуры. На региональном уровне состав сфер может дополняться промышленной частью инфраструктурного блока или отдельным промышленным блоком. Руководство каждой группой органов осуществляет заместитель руководителя региона (муниципального образования).

Виды и функции органов управления

В результате отраслевые органы управления разделяются на две группы: социальную и промышленно-инфраструктурную. Функциональные также разделяются на две группы: финансово-экономическую и вспомогательную. Руководство органами вспомогательной группы осуществляется руководителем территориального образования либо управляющим делами, вводить должность заместителя в данном случае нецелесообразно.

Таким образом, модель некоммерческой концессии, применительно к системе управления регионом (в т.ч. и Костромской области), имеет вид, представленный на **рисунке 1**.

Рисунок 1. Система управления регионом с использованием некоммерческой концессии



Двойными линиями обозначены новые «жесткие связи», возникающие в результате заключения договоров некоммерческой концессии, которые не могут возникнуть в рамках взаимодействия, существующего сегодня. На уровне поселений структура органов управления не дана, поскольку состав этих органов существенно отличается для разных типов поселений: от полноценной администрации в городских до нескольких чиновников в небольших сельских. При наличии соответствующих органов подчиненность и взаимодействие, аналогичные предшествующему уровню, сохраняются.

Представленная на рисунке система полностью соответствует теоретической модели некоммерческой концессии, представленной в наших предыдущих публикациях. И в системе, и в модели, применительно к каждому региону, и к Костромской области в частности, требует уточнения только

состав промышленно-инфраструктурного блока. Состав прочих участников территориального развития пояснений не требует, так как остается относительно постоянным для всех субъектов Российской Федерации.

Отличительной особенностью модели, которую необходимо использовать в Костромской области (по сравнению с моделями, которые могут быть использованы в других регионах), будет наличие органа, руководящего деятельностью лесопромышленного комплекса как базовой отрасли экономики региона [Боженко, Орлов, Брут-Бруляко, 2012; Мамон, Орлов, Калинина, 2014; Орлов, 2014], а также системы органов, руководящих развитием сельского хозяйства, построенной с учетом приоритетов, определяемых местными природно-климатическими условиями.

Поскольку описание полной системы взаимодействия органов управления в условиях некоммерческой концессии будет занимать существенный объем, а идентичность основных процессов, протекающих при этом, даст многократное повторение одних и тех же схем, необходимо разобрать на примере органов управления одной из основных сфер деятельности базовые элементы внутренней работы и взаимодействия с органами других сфер.

Возьмем в качестве примера деятельность органов управления образованием (поскольку она актуальна практически для всех уровней управления). В систему управления образованием Костромской области входит департамент образования и науки Костромской области и управления (отделы) образования в муниципалитетах. Наиболее интенсивные связи в данном случае возникают с органами управления финансами.

Акцент деятельности финансовых органов смещается на обслуживание потребностей отраслевых органов, повышение его качества, что не исключает поиска новых источников пополнения бюджетов, в том числе внесение обоснованных предложений о повышении собираемости региональных и местных налогов, использовании иных инструментов аккумулирования средств, выявленных на основе анализа отечественного [Кузнецова, 2007; Залогов, 2010] и зарубежного [Федорова, 2010; Исупова, 2012] опыта с учетом возможности его применения в современных российских условиях. В ситуации, когда развитие налоговых источников пополнения бюджетов практически исчерпано, а регулирование налоговой сферы, за исключением незначительных элементов, возложено на органы управления федерального уровня, значимость начинают приобретать неналоговые источники, например, прибыль унитарных предприятий, доходы казенных учреждений и поступления от использования имущества.

Система органов, управляющих финансами, представлена департаментом финансов Костромской области и управлениями финансов (финансово-бухгалтерскими отделами) в муниципалитетах. Нормотворчество в финансовой сфере муниципалитетов осуществляется на основании модельных нормативных актов, подготавливаемых региональными специалистами, которые также проводят работу по поддержке (консультированию) муниципальных коллег не только на стадиях внедрения и применения нормативных актов, но и в повседневной деятельности. Для органов, управляющих финансами, главнейшей задачей становится наиболее качественное обслуживание «клиентов» своих процессов – отраслевых органов управления (в частности, управляющих образованием).

И для отраслевых, и для функциональных органов как регионального, так и местного уровней, становится значимой деятельность по поддержанию соответствия нормативной базы их деятельности требованиям федерального законодательства. Для этого в случае внесения значимых изменений в федеральные нормативные акты органы управления регионом вносят соответствующие изменения в региональную базу и разрабатывают рекомендации для органов муниципального управления, направленные на приведение документов, регулирующих их деятельность, в соответствие с новшествами законодательства.

Рисунок 2. Система управления средним общим образованием



Взаимодействие органов управления при решении конкретных задач

Для иллюстрации деятельности отраслевых органов и их взаимодействия с функциональными органами в процессе работы рассмотрим пример конкретной задачи, стоящей перед системой образования Костромской области, – обеспечение населения услугами среднего общего образования. Необходимо отметить, что практически такая же схема будет использоваться и для других проектов в сфере образования, и для проектов в других отраслях регионального и муниципального хозяйства.

В целом схема взаимодействия указанных органов выглядит так, как представлено на **рисунке 2**. Основными потоками являются информационные и финансовые. Финансы распределяются между отраслевыми органами в соответствии с реализуемыми ими проектами и программами, а также предоставляются субъектами регионального уровня субъектам муниципального. Региональные органы управления также снабжают представителей муниципалитетов информацией, необходимой для их деятельности. От органов муниципального управления к соответствующим региональным структурам идут информационные потоки, содержащие данные о выполнении задач, поставленных в программных документах всех уровней.

Рассмотрим представленный на рисунке 2 элемент системы управления социально-экономическим комплексом региона более подробно. В рамках некоммерческой концессии губернатор Костромской области через своих заместителей, курирующих соответствующие сферы, осуществляет руководство отраслевыми и функциональными органами регионального уровня. В данном случае это департамент образования и науки Костромской области и департамент финансов Костромской области. Руководство осуществляется, в том числе, посредством утверждения документов нормативного и стратегического характера, регулирующих деятельность указанных органов. Основными документами, идущими по обратным каналам, являются отчеты о проделанной работе, исполнении плановых документов, информация о возникновении ситуаций, не предусмотренных в документах, или об угрозе их возникновения в случае, если они не могут быть разрешены на уровне соответствующего органа управления.

При некоммерческой концессии губернатор может оказывать прямые руководящие воздействия на глав муниципальных образований первого уровня (городские округи, муниципальные районы), в том числе в части приоритетов развития, движения ресурсов и т.д. Утверждая стратегические документы развития области, он также автоматически утверждает и задачи, ответственность, ресурсы для муниципальных стратегий. Главы муниципалитетов отчитываются перед губернатором о выполнении плановых документов, развитии приоритетных отраслей экономики, сигнализируют о проблемах, которые невозможно решить с использованием ресурсов только муниципального уровня.

В данном примере департамент образования и науки создает рабочую группу «Среднее образование», которая руководит деятельностью субъектов общего среднего образования и среднего специального образования, расположенных на территории области. К деятельности рабочей группы привлекаются специалисты функциональных департаментов (в данном примере – департамента финансов). От департамента финансов рабочая группа получает финансирование основных направлений деятельности в рамках реализации стратегий и программ, от департамента образования и науки – материальное и информационное обеспечение. В обратную сторону направлены информационные потоки, содержащие сведения об исполнении программных документов и отчеты об использовании финансовых ресурсов, предложения об изменении программ.

Заключение

Отраслевые (образования и науки) и функциональные (финансов) департаменты в рамках некоммерческой концессии контролируют деятельность аналогичных органов муниципального управления, передают им материальные и финансовые ресурсы, необходимые для деятельности подконтрольных им сфер муниципального хозяйства, создают программные документы развития соответствующих сфер в рамках всего региона, учитывающие вклад каждого муниципального образования в общие предполагаемые результаты развития. Обратно идет информация о достигнутых значениях показателей, выполнении программных документов, критических ситуациях, возникающих в подконтрольных сферах.

Аналогично региональной складывается ситуация и на муниципальном уровне, где глава муниципалитета руководит деятельностью органов, управляющих финансами и образованием, возможно, через своих заместителей и получает от этих органов отчеты об их деятельности. Муниципальные органы управления образованием и финансами связаны двусторонними связями с соответствующими органами регионального уровня, получая от них ресурсную (финансовую, информационную и т.д.) поддержку и отправляя данные об исполнении программ развития отрасли, бюджета.

Представители муниципального органа, осуществляющего управление образованием, создают постоянную рабочую группу, руководящую деятельностью субъектов среднего общего образования (общеобразовательных школ), с привлечением сотрудников финансового и других функциональ-

ных органов. Группа, ориентируясь на руководящие действия региональной группы, выстраивает с ней информационный обмен и получает необходимые для деятельности подконтрольных учреждений ресурсы, осуществляет всестороннее обеспечение деятельности учреждений и содействует их развитию, вносит предложения о соответствующих разделах муниципальных программ.

Региональная и муниципальные рабочие группы являются основными участниками разработки и реализации разделов стратегий (создаваемых на соответствующих уровнях управления), посвященных вопросам общего образования, а также соответствующих разделов программ развития образования, разрабатываемых в рамках реализации стратегий. Оперативное взаимодействие всех указанных выше субъектов не является проблемой на современном этапе развития информационных технологий.

Полная модель некоммерческой концессии, применительно к Костромской области, будет представлять собой распространение описанных выше взаимоотношений региональных и местных органов власти на все сферы, в которых, в соответствии с законодательством, действуют субъекты управления субфедерального и муниципального уровней.

Литература

Боженко С.В., Орлов Е.В., Брут-Бруляко А.А. Стратегические направления пространственного развития Костромской области // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 41. С. 14–25.

Залогов Н.А. Российские ученые о местных финансах во второй половине XIX – начале XX вв. // Финансы. 2010. № 1. С. 70–73.

Исупова С. Финансовые основы местного самоуправления в Германии и России // Муниципальная власть. 2012. № 4. С. 86–96.

Костромская область. Статистический ежегодник. В двух томах. Том 1.: Стат. сб. / Костромастат. К., 2015. 148 с.

Кузнецова А.Н. Местный бюджет: ретроспектива теории и практики формирования // Финансы и кредит. 2007. № 48. с. 47–51.

Мамон Н.В., Орлов Е.В., Калинина Е.В. Определение потенциала и формирование региональных промышленных кластеров // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 16. С. 7–20.

Орлов Е.В. Разработка предложений, направленных на формирование лесопромышленного кластера в Костромской области // Вестник Костромского государственного технологического университета. Серия «Экономические науки». Кострома: КГТУ, 2014. № 1 (4). С. 26–30/

Федорова Е.А. Применение зарубежного опыта внедрения инфраструктурных облигаций // Финансы. 2010. № 3. С. 73–77.

References

Bozhenko S.V., Orlov E.V., Brut-Bruliako A.A. Strategicheskie napravleniia prostranstvennogo razvitiia Kostromskoi oblasti [Strategic directions of territorial development of the Kostroma region]. In: Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika. 2012. № 41. P. 14–25. In Russian.

Zalogov N.A. Rossiiskie uchenye o mestnykh finansakh vo vtoroi polovine XIX – nachale XX vv. [Russian scientists about local finance in the second half of the XIX – beginning of the XX centuries.]. In: Finansy. 2010. № 1. P. 70–73. In Russian.

Isupova S. Finansovye osnovy mestnogo samoupravleniia v Germanii i Rossii [Financial fundamentals of local governance in Germany and Russia]. In: Munitsipal'naia vlast'. 2012. № 4. P. 86–96. In Russian.

Kostromskaia oblast'. Statisticheskii ezhegodnik. V dvukh tomakh. [The Kostroma region. Statistical yearbook. In 2 volumes]. Vol 1.: Stat.sb./Kostromastat. K., 2015. In Russian.

Kuznetsova A.N. Mestnyi biudzhet: retrospektiva teorii i praktiki formirovaniia [Local budget: retrospective of theory and practice of formation]. In: Finansy i kredit. 2007. № 48. P. 47-51. In Russian.

Mamon N.V., Orlov E.V., Kalinina E.V. Opredelenie potentsiala i formirovanie regional'nykh promyshlennykh klasterov [Determination of the potential and formation of the regional industrial clusters]. In: Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika. 2014. № 16. P. 7–20. In Russian.

Orlov E.V. Razrabotka predlozhenii, napravlennykh na formirovanie lesopromyshlennogo klastera v Kostromskoi oblasti [Development of the offers aimed at the formation of the wood industry cluster in the Kostroma region]. In: Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta. Kostroma: KGTU, 2014. № 1 (4). P. 26–30. In Russian.

Fedorova E.A. Primenenie zarubezhnogo opyta vnedreniia infrastrukturnykh obligatsii [Usage of the foreign experience of implementation of the infrastructural obligations]. In: Finansy. 2010. № 3. P. 73–77. In Russian.