

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

УДК 332.146.2

Е. В. Орлов

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ НА ОСНОВЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МОДЕЛИ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ КОНЦЕССИИ

Аннотация: некоммерческая концессия является перспективным инструментом регионального социально-экономического развития. В данной статье на примере Костромской области определены целевые установки такого развития на ближайший стратегический период. Указанные цель и задачи актуальны для большинства регионов Российской Федерации, но их использование требует учета ресурсного потенциала и текущего состава производственно-экономических комплексов. Некоммерческая концессия, как инструмент, обеспечивающий более тесное взаимодействие субфедеральных и местных органов управления, позволяет более эффективно достигать совместных целей, решая поставленные задачи. Раскрыто содержание представленных целевых установок, но существует необходимость их закрепления в стратегических документах региона и муниципалитетов. Результаты проведенного исследования могут быть использованы для ускорения развития субъектов РФ, но обязательным этапом их применения является адаптация к текущим условиям, которая проводится сотрудниками органов управления с привлечением ученых и представителей общественных объединений.

Ключевые слова: некоммерческая концессия, социально-экономическое развитие, целеполагание, выравнивание межмуниципальной дифференциации.

UDK 332.146.2

E. V. Orlov

DEFINITION OF THE MAIN DIRECTIONS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE KOSTROMA REGION ON THE BASIS OF USE OF NONCOMMERCIAL CONCESSION MODEL

Abstract: noncommercial concession is the perspective instrument of regional social and economic development. In this article on the example of the Kostroma region purposes of such development, for the next strategic period, are defined. The specified purposes and tasks are relevant for the majority of regions of the Russian Federation, but their use demands accounting of resource potential and the current structure of productive and economic complexes. Noncommercial concession as the tool providing closer interaction of subfederal and local governments allows to achieve goals and objectives more effectively. The maintenance of the presented purposes is shown, but there is a need of their fixing in strategic documents of the region and municipalities. Results of the conducted research can be used for acceleration of development of territorial subjects of the Russian Federation, but an obligatory stage of their use is adaptation to the current conditions which is carried out by staff of governments with involvement of scientists and representatives of public associations.

Keywords: noncommercial concession, social and economic development, goal-setting, alignment of intermunicipal differentiation.

Введение

Некоммерческая концессия — это система договорных отношений между администрацией субъекта Российской Федерации и администрацией муниципального образования, основанных на унификации систем управления и планирования развития, формировании единого видения перспектив региона и реализации общерегиональных проектов развития экономики, гомогенизации социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации, объединении точек взаимодействия органов управления с населением и хозяйствующими субъектами, имеющая в качестве главной цели повышение уровня жизни населения.

Как инструмент социально-экономического развития регионов, некоммерческая концессия рассмотрена в предшествующих работах автора [3, 5 и др.]. Теперь, на стадии теоретической апробации, необходимо применить изложенные ранее положения к реальной ситуации, складывающейся в субъектах Российской Федерации. Выбор Костромской области в качестве базы для апробации также обоснован автором [4]. Исходя из результатов проведенного в указанной публикации анализа, можно говорить о том, что потребности населения Костромской области в крове и пище удовлетворены, но с разным качеством, что выдвигает требования к выравниванию возможностей жителей всех муниципалитетов региона по доступу к благам первой необходимости. Социальные потребности, основными из которых являются потребности в образовании и здравоохранении, также удовлетворяются, но на существенно отличимых уровнях в различных муниципалитетах. Потребности в развитии (культурном, спортивном) удовлетворяются только в крупных населенных пунктах, которых в регионе немного.

Развитие указанных составляющих уровня жизни возможно только на прочной экономической базе, выражающейся в наличии высокооплачиваемых мест приложения труда для населения и стабильной ресурсной основы муниципальных бюджетов, что приводит к выводу о необходимости развития предпринимательства вообще, и муниципально-государственного предпринимательства в частности, для чего опреде-

ляются наиболее перспективные отрасли, имеющие наименьшую зависимость от внешнерегиональных источников.

Снижение отличий в уровнях социально-экономического развития муниципальных образований Костромской области в условиях использования некоммерческой концессии

Изложенное в указанных выше и других работах автора позволяет утверждать, что в рамках использования некоммерческой концессии в ближайшей стратегической перспективе (до 10 лет), главной целью развития Костромской области становится «Выравнивание межмуниципальной дифференциации». В процессе достижения указанной цели, приоритетным становится решение следующих задач:

1. Создание единой правовой базы.
2. Совершенствование систем управления.
3. Содействие развитию приоритетных для региона отраслей.
4. Перераспределение аккумулируемых ресурсов.

Представленные направления развития обладают наибольшим потенциалом для решения проблем региона. Ключевая роль в деятельности в указанных направлениях отводится некоммерческой концессии, как инструменту, позволяющему решить все поставленные задачи.

Отличия в уровне жизни населения в различных муниципалитетах региона служат одним из наиболее существенных стимулов перемены места жительства гражданами, а, следовательно, дальнейшего ухудшения ситуации, складывающейся в наименее благополучных местностях. Именно поэтому выравнивание качества жизни на всей территории Костромской области (и любого другого субъекта РФ, использующего некоммерческую концессию) становится наиболее значимым направлением развития данного региона.

В результате того, что система муниципального управления Костромской области имеет два уровня, необходимо рассматривать следующие направления межмуниципального выравнивания:

1. Между муниципалитетами первого уровня (городскими округами и муниципальными районами).

2. Между городскими и сельскими поселениями внутри одного района.

Первое из указанных направлений имеет более сложную систему реализации, поскольку в одном муниципальном районе могут быть муниципалитеты-лидеры и муниципалитеты-аутсайдеры, значения основных социально-экономических показателей которых отличаются не на проценты, а в разы. Поэтому вычисление среднего (среднедушевого) уровня того или иного показателя не позволит составить верное представление об уровне обеспеченности населения соответствующим благом. Но при этом, текущие значения разностей между достигнутыми результатами развития позволяют выделить группу муниципальных районов, которые требуют приоритетного внимания, поскольку отстают в своем социально-экономическом развитии не только от городских округов, но и от более экономически развитых муниципальных районов, что выражается, в первую очередь, в опережающих темпах снижения численности населения.

Выравнивание межмуниципальной дифференциации в каждом конкретном муниципальном районе происходит в следующих направлениях:

1. Повышение уровня жизни в сельских поселениях, где есть возможность улучшения социально-экономического обеспечения и/или имеющих высокую значимость для развития приоритетных отраслей.

2. Переселение жителей из населенных пунктов, признанных неперспективными, в ближайшие более крупные, с созданием всех необходимых условий жизни.

Необходимо отметить, что повышение уровня жизни в поселениях, существование которых признается целесообразным, происходит, в том числе, за счет перераспределения ресурсов, которые ранее расходовались на обеспечение населенных пунктов, не имеющих перспектив развития. Создание условий при переселении предполагает, в первую очередь, перенос имеющегося или строительство нового жилья. Во втором случае старое место жительства может использоваться в качестве дачи в летний период, поскольку право на владение им сохраняется.

И на уровне региона, во взаимоотношениях с отстающими в развитии муници-

палитетами-операторами, и на уровне муниципальных районов во взаимодействии с городскими и сельскими поселениями (субоператорами), целесообразно применять проектно-целевой подход, реализуемый в рамках взаимоувязанных документов территориального и отраслевого развития. Реализация проектов, направленных на развитие отдельных сфер жизнедеятельности наиболее отстающих по показателям этих сфер муниципалитетов, имеет четкие перечни действий, необходимых для их осуществления затрат и выраженные в конкретных цифрах предполагаемые результаты. Это позволяет распределять ответственность и осуществлять контроль, применяя к должностным лицам, от действий которых зависит реализация проектов, меры поощрения и наказания.

Существенную значимость приобретает работа, нацеленная на поиск программ, грантов и иных мер поддержки, реализуемых федеральными органами и иными организациями. Если реализация мероприятий требует софинансирования из регионального или муниципальных бюджетов, то решение об участии принимается на основании оценки приоритетности решаемых лицами, предоставляющими поддержку, задач: в случае, когда расходование дополнительных средств признается нецелесообразным, административно-территориальные образования региона в соответствующих процедурах распределения средств участия не принимают.

Создается централизованная система мониторинга возможностей привлечения средств и распределения между муниципалитетами обязанностей принимать участие в тех или иных мероприятиях. Информация об источниках средств поступает в результате поиска ответственными сотрудниками департамента экономического развития Костромской области и отраслевых департаментов, а также от органов местного самоуправления, граждан, иных лиц и получения корреспонденции от непосредственных организаторов поддержки: федеральных органов и прочих организаций. В случае, если перечень участников от одного региона или объем выделяемых на регион средств ограничены, муниципалитеты, подающие заявки на участие, определяются путем анализа соответствующей

щих показателей социально-экономического развития — заявки подаются только муниципалитеты, в которых сфера, в рамках которой распределяются средства, находится в худшей ситуации.

Внутренние ресурсы региона, прежде всего финансовые, также распределяются между муниципалитетами в порядке приоритетности решаемых задач выравнивания и развития ключевых отраслей. Концентрация усилий региональных, районных и поселенческих органов управления на решении конкретных задач в сферах образования (например, капитальный ремонт действующих или строительство новых учебных заведений), здравоохранения (например, открытие и поддержка фельдшерско-акушерских пунктов, более крупных медицинских учреждений, обеспечение их каналами связи для проведения on-line консультаций) и других, позволит комплексно и качественно удовлетворять потребности населения в конкретных муниципалитетах, препятствуя размыванию ресурсов, ведущему к отсутствию желаемых результатов при наличии интенсивной деятельности.

В рамках некоммерческой концессии, отраслевыми органами регионального управления могут создаваться фонды, аккумулирующие средства всех участников в целях расходования на решение приоритетных задач или в экстремальных ситуациях (например, пожары в учреждениях социальной сферы). Средства, накопленные в фондах, в штатном режиме расходуются на решение задач, стоящих перед отраслью в конкретной географической локации, в порядке очередности, определяемой ежегодно. Управление фондами осуществляют отраслевые органы без создания новых юридических лиц. Примером подобного фонда может служить фонд капитального ремонта учебных заведений.

Поскольку юридические аспекты некоммерческой концессии представляют собой отдельную комплексную проблему, ее правовому обеспечению будет посвящена отдельная публикация. Здесь же отметим, что создание единых правовых условий жизнедеятельности населения и хозяйствующих субъектов на всей территории региона является одним из наиболее значимых направлений межмуниципального выравни-

вания и позволяет подготовить все стороны, участвующие в развитии муниципалитетов к комплексному использованию преимуществ, предоставляемых некоммерческой концессией.

Теперь обратимся к основным вехам формирования организационной структуры управления социально-экономическим развитием Костромской области. Так первой реформированию подвергается система управления регионом — она подстраивается под систему органов управления, действующих на федеральном уровне.

В процессе подстройки по структуре и функциям учитываются следующие ограничения: а) полномочия органов управления субъектов Российской Федерации, установленные Конституцией и федеральными законами; б) отрасли хозяйствования, актуальные в регионе; в) необходимость учета повышения нормы управляемости, снижения количества иерархических уровней, внедрения процессного и проектного подходов.

В ходе заключения договоров некоммерческой концессии, структура, наименования и функции муниципальных органов управления (как городских округов и муниципальных районов, так и городских и сельских поселений) также приводятся в соответствие с системой органов управления регионом с учетом полномочий, предоставленных законодательством, состава производственно-экономического комплекса (например, наличия или отсутствия экономически значимой деятельности в сфере сельского хозяйства), оптимизации внутренней структуры органов управления. Муниципалитеты оперативно приведут свои структуры управления в соответствие с региональной структурой, усовершенствуют местную нормативную базу и начнут действовать в соответствии с заключенными договорами.

Существенному реформированию подвергнется перечень государственных и муниципальных предприятий и учреждений, основными направлениями деятельности которых является содействие развитию какой-либо из отраслей регионального или муниципального хозяйства: инвестиций, образования и т. д. Большинство из них подлежат ликвидации с передачей функций, признанных необходимыми для реги-

она или муниципалитета, органам соответствующего уровня управления.

Заключение договоров некоммерческой концессии позволит органам регионально-го управления, не нарушая действующее законодательство, осуществлять руководство комплексным развитием региона, непосредственно указывая муниципалитетам не только приоритетные направления развития (индикативное планирование), но и разрабатывая для них конкретные действия, особенно в сфере развития отраслей, позволяющих с максимальной эффективностью производить необходимую для регионального хозяйства продукцию, оценивая результаты их деятельности на основании достижения запланированных значений показателей (директивное планирование).

Практически это будет выражаться в совместном создании органами государственного и муниципального управления общерегиональных планов развития, которые получают свою конкретизацию в отраслевых программных документах и планах развития муниципалитетов, взаимозавязанных по целям, ресурсам, периодам исполнения, а также в совместном контроле реализации этих документов.

Третьим направлением развития является поддержка приоритетной отрасли экономики региона, каковой для Костромской области является лесопромышленный комплекс (что также подтверждено [4]), доминанта развития которого состоит в создании единого государственно-муниципального предприятия (или нескольких территориально-распределенных предприятий). Данное направление деятельности потребует, на начальном этапе реализации, концентрации ресурсов, но, в случае создания на базе действующего государственного предприятия, планомерного развития с постепенным расширением охвата территории региона и углубления степени переработки сырья, единовременные затраты будут невелики, а эффект в виде рабочих мест, налогов будет получен за короткий промежуток времени.

Декларируемая многими сторонниками рынка необходимость отказа от такого инструмента, как государственное (муниципальное) предприятие, по причине их «неэффективности», входит в противоречие с практическим опытом, полученным как

за рубежом, так и в нашей стране. Например, Д. А. Котов [1], проведя анализ предприятий водного коммунального хозяйства в разных странах, приходит к выводу об отсутствии существенных отличий в эффективности деятельности между частными и государственными компаниями, при том, что за счет непосредственного влияния государства вторые лучше сдерживают рост тарифов (т. е. более предпочтительны для клиентов) при сопоставимом качестве услуг. В. В. Овчинников [2] на примере руководимого им государственного предприятия доказывает, что организации такой формы могут быть эффективны. Согласно с этим и зарубежные авторы [7, 10], более того, в результате анализа деятельности предприятий со значительным государственным участием, ряд авторов [6, 8, 9] приходит к выводам не только о возможности их существования, но и необходимости такового, особенно в периоды нестабильности мировой экономической системы.

Предприятие, находящееся под контролем государственных и муниципальных органов управления, будет решать комплекс задач, основными среди которых станут следующие:

1. Максимизация прибыли.
2. Повышение социальной стабильности в том числе посредством: а) предоставления социально-защищенных рабочих мест с высоким уровнем оплаты труда; б) создания ведомственной социальной инфраструктуры; в) создание ведомственной коммунальной и дорожной инфраструктуры.
3. Наполнение бюджетов всех уровней путем уплаты налогов.
4. Лесовосстановление.
5. Освоение технологий глубокой переработки лесных богатств.
6. Комплексное использование сырья, минимизация объемов отходов.
7. Предоставление заказов сторонним организациям, зарегистрированным на территории региона.

Ряд пунктов из представленного перечня требует дополнительных пояснений. Особенно значимым становится повышение уровня оплаты труда рабочего и инженерно-технического персонала, вывод заработной платы в отрасли из теневого сектора, повышение престижа созидательного труда, что совмещается с установлением жест-

ких ограничений размеров оплаты труда управленческого персонала.

Создание дорожной инфраструктуры означает, что в населенных пунктах, где предприятие будет вести свою деятельность, оно принимает активное участие в строительстве (реконструкции) и поддержании дорог, поскольку является одним из основных их пользователей. Некоммерческая концессия позволит привлечь к этому ресурсы не только организаций регионального уровня (администрация области, государственные предприятия и учреждения), но и аналогичные ресурсы муниципалитетов всех уровней.

Развитие (создание) коммунальной инфраструктуры станет результатом развития производственной, логистической и иной деятельности предприятия. Увеличение объемов и повышение качества поставляемых в населенные пункты электрических, водных и иных ресурсов позволит существенно улучшить снабжение жилого и социального секторов. А добыча некоторых ресурсов силами предприятия, например, водных, энергетических (получаемых в результате комплексного использования сырья), существенно снизит их стоимость для остальных потребителей.

Повышение качества оказываемых населению социальных услуг, прежде всего в сферах образования и здравоохранения, станет результатом создания соответствующих ведомственных объектов, услугами которых смогут воспользоваться и жители, не имеющие непосредственного отношения к предприятию. А его деятельность в культурно-спортивной сфере направленная на работников, также охватит широкие слои населения.

Необходимо отметить, что задача наполнения бюджетов налоговыми отчислениями не входит в противоречие с необходимостью оптимизации налогообложения и использования льготных налоговых режимов, разрешенных законодательством. Это позволит поддерживать стоимость продукции предприятия на конкурентоспособном уровне.

Лесовосстановление в дальнейшем, может быть дополнено селекционной деятельностью с целью повышения качества лесов региона. Конечной целью освоения технологий глубокой переработки является пре-

ращение вывоза за пределы области не-обработанного леса или прошедшего только начальные стадии переработки, и, как следствие, концентрация в регионе добавленной стоимости.

Учитывая уровень развития машиностроения в регионе и отсутствие стабильности его доли в валовом региональном продукте при негативной динамике других показателей, что было выявлено в ходе проведенного ранее [4] анализа, выходом из создавшейся ситуации может служить переориентация части мощностей на производство технических средств, задействованных в процессе заготовки или переработки леса. Это, в свою очередь, потребует наличия соответствующего инженерного персонала, для проведения разработок и усовершенствований. Направления использования лесопродукции также требуют расширения, что делает необходимым проведение исследований, в том числе на базе учебных заведений региона. Уже сегодня из отходов лесопереработки делают энергоресурсы, удобрения и другие товары, используемые в производственных и бытовых целях. Возможно взаимодействие с субъектами хозяйствования, специализирующимися в других отраслях, в случаях, когда деятельность не является профильной для создаваемого лесопромышленного предприятия, в результате анализа был сделан вывод о большей выгоде аутсорсинговых услуг или существует необходимость (например, с целью поддержания социальной стабильности в конкретном муниципалитете) содействия развитию значимого для той или иной территории предприятия.

Некоммерческая концессия будет использоваться как в процессе создания предприятия (правообладатель — администрация региона обеспечит финансовое участие операторов — муниципалитетов, передачу предприятию необходимого имущества, ускорение прохождения согласовательных процедур), так и в его дальнейшей деятельности, поскольку предполагается интенсивное развитие, требующее содействия органов управления всех уровней.

Предприятие станет инструментом опосредованной поддержки муниципалитетов, поскольку его приход на ту или иную территорию будет означать активизацию

рынка труда, решение ряда социальных и инфраструктурных проблем. При этом территория не обязательно должна быть богата лесными ресурсами, там можно размещать мощности по первичной или вторичной переработке сырья, транспортные хабы и т. д. Таким образом создание предприятия послужит консолидации муниципалитетов региона, решению задач комплексного развития.

Заключение

Аккумуляция в рамках некоммерческой концессии финансовых и иных ресурсов на уровне региона, в том числе посредством создания целевых фондов, с возможностью перераспределения на наиболее проблемные участки жизнедеятельности конкретных муниципалитетов, позволит оказывать на них высокоэффективные точечные воздействия в целях доведения значений базовых показателей, описывающих состояние той или иной отрасли муниципального хозяйства, до уровня лидеров внутрирегиональных рейтингов. Подобная политика концентрации ресурсов, не осуществляемая без применения некоммерческой концессии, позволит существенно повысить и среднюю по региону обеспеченность социальными, коммунальными и прочими услугами и ресурсами, повышая при этом общий уровень благосостояния жителей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Котов Д. А. Рыночное реформирование водного коммунального хозяйства. Некоторые аспекты зарубежного опыта / Д. А. Котов // Региональная экономика: теория и практика. — 2009. — № 1. — С. 46—53.
2. Овчинников В. В. Манифест правильного чиновника. Как заставить госпредприятие приносить прибыль городу / В. В. Овчинников. — М.: Эксмо, 2017.
3. Орлов Е. В. Некоммерческая концессия как инструмент развития субъектов

Российской Федерации / Е. В. Орлов // Региональная экономика: теория и практика. — 2015. — № 26. — С. 13—25.

4. Орлов Е. В. Управление социально-экономическим развитием региона: теоретические основы, проблемы и пути их решения / Е. В. Орлов. — Кострома: Линия-График, 2015. — 172 с.

5. Орлов Е. В. Формирование модели социально-экономического развития региона с использованием некоммерческой концессии / Е. В. Орлов // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. Вып. 3. Ч. I. — Тула: Изд-во ТулГУ, 2015. — С. 347—356.

6. Bacchu K. Financial Performance Analysis of Select Public Sector Enterprises in India / K. Bacchu, K. Chakraborty // IUP Journal of Management Research. — Oct 2015, Vol. 14 Issue 4, p. 72—84.

7. Bernier L. Public Enterprises Today: Missions, Performance and Governance. Brussels, Belgium: P.I.E-Peter Lang S. A., Éditions Scientifiques Internationales. 2015.

8. Bhardwaj P. J. From half way lighthouse than white elephants to maharatna: the expectations and reality of public sector enterprises in India / P. J. Bhardwaj // CLEAR International Journal of Research in Commerce & Management. — Mar 2016, Vol. 7 Issue 3, p. 86—92.

9. Greiling D. Sustainability reporting in Austrian and German local public enterprises / D. Greiling, B. Grüb // Journal of Economic Policy Reform. — 2014, Vol. 17 Issue 3, p. 209—223.

10. Muhairwe W. T. Making Public Enterprises Work: From Despair to Promise — A Turnaround Account / W. T. Muhairwe. — London: Iwa Publishing, 2009.

Костромской государственный университет

Орлов Е. В., кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления

E-mail: ev_orlov@rambler.ru

Тел.: 8-903-634-35-45