

Функции управления социально-экономическим развитием региона в условиях использования некоммерческой концессии

Орлов Е. В.

Костромской государственный университет, г. Кострома, Российская Федерация; ev_orlov@rambler.ru

РЕФЕРАТ

Значимым этапом рассмотрения теоретических основ такого инструмента регионально-го развития, как некоммерческая концессия, является определение функций системы управления субъектом Российской Федерации в новых условиях. Указанные функции будут практически идентичны для всех регионов, а отличия могут быть обусловлены только составами производственных комплексов административно-территориальных образований. Функции органов регионального и муниципального управления, представленные в исследовании, получены в результате анализа нормативной базы их деятельности. Выявлены особенности реализации указанных функций в условиях использования некоммерческой концессии. Определено, что организационная структура органов субфедерального и местного уровней изменится не столь существенно, как наполнение их деятельности и ответственность конкретных лиц. Указанные в статье функции реализуются в рамках использования некоммерческой концессии посредством применения матрично-модульной структуры органов регионального и муниципального управления и создания из их представителей рабочих групп, наделенных правом принятия решений. Полученные в ходе данного исследования результаты будут использованы при рассмотрении прочих аспектов внедрения и применения некоммерческой концессии. Несмотря на то, что теоретическая апробация полученных в ходе данного и предшествующих исследований результатов произведена на базе Костромской области, они носят универсальный характер и могут быть применены практически в любом субъекте РФ, после подстройки под состав его производственного комплекса.

Ключевые слова: некоммерческая концессия, субъект Российской Федерации, муниципалитет, система органов управления, матричная организационная структура, государственное и муниципальное предпринимательство, система стратегического планирования

Functions of the Regions Social and Economic Development Management in the Conditions of Noncommercial Concession Use

Evgeniy V. Orlov

Kostroma State University, Kostroma, Russian Federation; ev_orlov@rambler.ru

ABSTRACT

Significant stage of theoretical bases consideration of such a regional development instrument as noncommercial concession is a control system of the Russian Federation regions functions definition in new conditions. The specified functions will be almost identical for all regions, and differences can be caused only by the structures of its industrial complexes. The functions of regional and municipal governments, presented in a research, are received as a result of its activity law base analysis. Features of their realization in the conditions of noncommercial concession use are revealed. It is defined that the organizational structure of governments of subfederal and local levels will change not so significantly as filling of their activity and responsibility of particular persons. The functions specified in article are implemented within use of noncommercial concession by means of matrix and modular structure of regional and municipal governments use and creation on these basis the workgroups, which has the right of decision-making. The results received during this research will be used by consideration of other aspects of introduction and use of noncommercial concession. In spite of the fact that theoretical approbation of results, received during given and

previous researches, is made on the basis of the Kostroma region, they have universal character and can be applied practically in any region of the Russian Federation after fine tuning under the structure of its industrial complex.

Keywords: Noncommercial concession, region, municipality, governing system, matrix organizational structure, state and municipal business, strategic planning system

Введение

Продолжая исследования, посвященные новому инструменту регионального развития — некоммерческой концессии, начатые в предшествующих публикациях автора (в том числе [11, 12]), видится необходимым рассмотреть функциональное наполнение деятельности субфедеральных и муниципальных органов управления. В научной литературе достаточно подробно рассмотрены отдельные функции (например [2, 3, 8]), но также имеются и комплексные работы (например [4, 5]).

За основу при рассмотрении видится целесообразным взять перечень функций органов управления, установленный законодательно, в рамках базовых сфер муниципального и государственного управления, таких как экономика, социальная сфера, развитие инфраструктуры и промышленности. В условиях использования некоммерческой концессии указанные функции будут актуальны для всех субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, поскольку они исходят из единой нормативной базы, а отличия обусловлены лишь составами производственных комплексов территорий, что оказывает незначительное воздействие (если не учитывать наполняемость бюджетов) на деятельность органов управления, за исключением отраслевых.

Прежде чем переходить к рассмотрению функций управления территориальными единицами, использующими некоммерческую концессию, дадим определение основному понятию, поскольку оно встречается не во всех работах автора, посвященных данной проблематике, но является значимым для понимания последующего материала. Под некоммерческой концессией мы понимаем систему 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, имеющую в качестве главной цели повышение уровня жизни населения.

Наименования органов управления в различных субъектах Российской Федерации и муниципалитетах могут отличаться (министерства, департаменты, управления и т. д.), при аналогичном наполнении практической деятельности, что не является препятствием для применения изложенных далее положений и некоммерческой концессии в целом.

Организационное обеспечение управления развитием региона

На основании положений, представленных в действующей нормативной базе (Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.), можно сделать вывод, что одни-

ми из основных участников социально-экономического развития территорий являются региональные и местные органы власти. Это нашло отражение и в определении некоммерческой концессии. Как указано в предыдущих публикациях [12 и др.], структура органов управления регионами уже сегодня в значительной степени совпадает с аналогичной структурой федерального уровня, а системы органов муниципального управления могут быть приведены к единообразному виду достаточно оперативно. Универсальный перечень органов регионального и муниципального управления, в соответствии с которым будут приведены системы субфедерального и местного уровней управления в случае применения некоммерческой концессии, составлен на основании соотнесения с системой органов федерального управления и с учетом полномочий, переданных на указанные уровни управления в соответствии с той же нормативной базой.

Теперь рассмотрим базовые функции, выполняемые органами управления регионами и муниципалитетами. Необходимо отметить, что данные функции наиболее эффективно выполняются в рамках внедряемой, в случае использования некоммерческой концессии, матрично-модульной структуры системы управления регионом, которая уже рассматривалась в наших публикациях [11], но для использования в данной статье видится необходимым очертить ее контуры.

Классическая матричная структура (описана, например, в [9]) предполагает разбиение подразделений организации на «основные» (создающие продукт) и «вспомогательные» (содействующие основным). На базе «основных» подразделений создаются структуры, занимающиеся изготовлением конкретного продукта, а «вспомогательные» направляют своих представителей для участия в этих структурах. Встречаются ситуации, когда «основное» подразделение целиком работает над созданием одного продукта, в этом случае сотрудники «вспомогательных» структур включаются в его состав. Возникающая проблема двойного подчинения сотрудников одновременно руководителям основного и вспомогательного подразделений, решается в пользу «основного».

Данная система уже сегодня частично используется в деятельности органов управления субфедерального и местного уровней, когда для решения конкретных проблем создаются постоянно действующие, но пока только совещательные, структуры из сотрудников органа управления, непосредственно ответственного за принятие и исполнение решения, и органов, принимающих участие в его разработке и реализации.

В случае полноценного внедрения некоммерческой концессии, «основными» становятся структуры, непосредственно или через специально созданные организации оказывающие услуги населению или хозяйствующим субъектам: образование, здравоохранение, культура, спорт, ЖКХ, промышленность (возможно по отраслям), сельское хозяйство, транспорт. К «вспомогательным» можно отнести: финансы, экономику (с учетом включения в ее состав подразделений, занимающихся имущественными вопросами, как это сделано на федеральном уровне), правовое обеспечение.

В результате для решения постоянных и временных проблем, возникающих в процессе жизнедеятельности административно-территориальных образований (например, обеспечения дошкольного образования или водоснабжения), на уровнях региона и муниципалитетов создаются рабочие группы, с учетом взаимодействия между этими уровнями. В данном примере в первую рабочую группу, кроме представителей органов, руководящих образованием, входят представители финансов, экономики, здравоохранения (превращающегося, в данном случае, в функциональный орган). На муниципальном уровне, при отсутствии собственных органов здравоохранения, задействуются представители регионального уровня, что, при современном уровне развития средств связи, вполне осуществимо. Состав второй

рабочей группы (при смене основного функционального органа, ее создающего, на орган, руководящий жилищно-коммунальным хозяйством) будет почти таким же, с учетом добавления представителя органа, курирующего дорожно-строительную деятельность.

Заявленная модульность системы проявляется в создании и ликвидации модулей (рабочих групп) по мере появления и решения проблем. В случае, если на данном уровне управления или в данном типе административно-территориальных образований отсутствуют законодательно закрепленные полномочия по решению определенного круга проблем (например, на муниципальном — здравоохранения, или в городских округах — сельского хозяйства), модули не создаются, что может быть изменено в случае изменений в законодательстве или административно-территориальном делении. Каждый сотрудник, особенно это затрагивает деятельность функциональных органов, принимает участие в работе нескольких рабочих групп. На период отсутствия основных участников групп (отпуск, больничный и т. д.), их обязанности возлагаются на коллег по основному месту их работы, что становится возможным за счет поддержания взаимозаменяемости сотрудников.

Определение функций управления развитием территорий

Переходя к непосредственному описанию функционального наполнения деятельности отраслевых органов управления и создаваемых ими рабочих групп, необходимо структурировано представить ее основы. В таблице на основании уже упомянутой нормативной базы (за основу взят Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) основные функции сопоставлены с наименованиями органов регионального и муниципального управления, а также даны краткие пояснения. Для конкретизации приводимого примера, в нем изложена ситуация, сложившаяся в производственно-экономическом комплексе Костромской области. Органы, на которые возложено выполнение той или иной функции, даны в следующем порядке: орган регионального управления, а далее в скобках орган управления муниципального уровня. В случае, когда органы муниципального управления не создаются, например, в здравоохранении, дано только наименование органа управления регионом.

Далее дадим развернутые описания указанных функций и деятельности органов управления по их исполнению в рамках некоммерческой концессии.

Образование. Исполнение таких функций образовательной системы, как оказание услуг общего и профессионального образования, нами достаточно подробно рассмотрено в предшествующих публикациях. Дополнительное образование связано преимущественно с такими сферами деятельности органов управления, как культура и спорт. Поэтому сфокусируем внимание на услугах дошкольного образования, для оказания которых из сотрудников отраслевого подразделения (департамент или управление образования) с привлечением сотрудников функциональных органов (ответственных за финансы, экономику и т. д.) создаются рабочие группы на региональном и муниципальном уровнях.

Группа регионального уровня участвует в предоставлении муниципалитетам финансовых ресурсов на оплату труда воспитателей и прочего персонала учреждений, оказывает содействие в методическом оформлении образовательного процесса и других аспектах деятельности. Муниципальные рабочие группы распределяют средства, предоставляемые учреждениям на хозяйственные нужды, определяют приоритеты в предоставлении средств на развитие их материально-технической базы и осуществление ремонтных работ, участвуют в конкурсных процедурах при размещении муниципальными учреждениями заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, содействуют развитию внебюджетной деятельности учреждений, ускорению

распространения позитивного опыта и т. д. Рабочие группы активно участвуют в обосновании и проведении процессов объединения дошкольных образовательных учреждений между собой и/или с общеобразовательными школами в целях повышения качества управления, оптимизации распределения ресурсов и использования имущества, увеличения объемов и, как следствие, снижения стоимости при заказах товаров, работ, услуг у сторонних организаций.

Здравоохранение. В целях организации оказания медицинской помощи населению, создаются рабочие группы, действующие в рамках департамента здравоохранения. Муниципальные органы могут оказывать содействие указанной деятельности, например, путем предоставления муниципальных помещений для размещения учреждений здравоохранения, в том числе и фельдшерско-акушерских пунктов в сельской местности, а также путем проведения различных мероприятий, направленных на сохранение здоровья населения. Аналогичная ситуация складывается в сферах социальной защиты и охраны труда.

С учетом значительности расстояний между населенными пунктами в Костромской области и большинстве субъектов Российской Федерации, отсутствия медицинских учреждений в каждом из них, видится необходимым создать рабочие группы, деятельность которых направлена на повышение транспортной обеспеченности здравоохранения и развитие дистанционной медицинской помощи. К работе в указанных группах целесообразно привлечь сотрудников органов управления и организаций, связанных с транспортным обслуживанием и телекоммуникациями.

Библиотечное обслуживание и обеспечение жителей услугами организаций культуры, при укреплении взаимосвязей между региональными и муниципальными органами власти в рамках некоммерческой концессии, включают: развитие фондов и имущественной базы библиотек, содержание мест показа театральных и иных зрелищных мероприятий, поддержку местных творческих коллективов (задачи рабочих групп в управлениях культуры муниципалитетов), организацию гастролей региональных и приглашенных из-за пределов региона театров, концертов региональных коллективов, кинопоказов, выставок работ художников одновременно в ряде муниципалитетов области (задачи рабочей группы департамента культуры).

Подобное распределение функций соблюдается и при работе с объектами культурного наследия. Муниципальная группа занимается вопросами поддержания состояния объектов, популяризации их среди местного населения, сигнализирует об ухудшении состояния объектов, а региональная — продвигает объекты на уровне региона и за его пределами, осуществляет поиск (в том числе и привлечение федеральных) средств, необходимых для ремонта объектов, определяет очередность их ремонта и т. д. Рабочие группы всех уровней задействованы в развитии оказания на базе библиотек новых услуг населению (от реализации книжной продукции и демонстрации произведений художественного творчества, до доступа электронным устройствам и сетевым ресурсам), а также в организации коллективных посещений жителями сельской местности зрелищных мероприятий в крупных населенных пунктах и за пределами региона.

Развитие физкультуры и спорта, на муниципальном уровне, ведомое соответствующей рабочей группой, состоит в продвижении здорового образа жизни, организации внутриселенческих и межселенческих соревнований, поддержании и активном использовании спортивных сооружений. Возможно использование инфраструктуры учебных заведений для проведения спортивных мероприятий в периоды, когда учебная деятельность не ведется. Региональные рабочие группы занимаются вопросами строительства спортивных сооружений, проведения общерегиональных мероприятий и т. д.

Условия для *расширения рынков сельхозпродукции*, произведенной местными товаропроизводителями, обеспечиваются органами управления сельским хозяйством

на местах и в регионе в целом. Они могут оказывать содействие в организации коллективных сельскохозяйственных предприятий, которые можно признать эффективными не только на базе нашего собственного, но и зарубежного [21, 25] опыта. Приоритетную значимость приобретают формы стимулирования местных сельхозпроизводителей и переработчиков сырья [1, 13, 14 и др.], изучается опыт развитых стран, где, несмотря на ограничения (нормы ВТО), сельскохозяйственным предприятиям оказывается существенная помощь.

Также возможными направлениями поддержки являются: работа с торговыми сетями, направленная на упрощение доступа к их закупочной деятельности местных сельхозпроизводителей (в том числе путем объединения производителей [15]), организация ярмарок с льготными условиями участия для местных сельскохозяйственных предприятий, организация региональных и муниципальных торговых сетей двойного назначения: реализация местной сельхозпродукции и обеспечение услугами торговли районов в городах или населенных пунктах, где частный бизнес не представлен и т. д. Перспективным видится создание муниципальных, межмуниципальных и региональных хранилищ продукции разрозненных местных производителей, обеспечивающих соблюдение норм хранения, а также, в случае достижения договоренности между владельцами, осуществляющих поставки крупными партиями, конкурентоспособными на региональном и общероссийском рынке. Основная нагрузка по выполнению указанных действий ложится на региональные рабочие группы.

Организацией *обеспечения жителей коммунальными ресурсами* занимаются органы муниципального управления. К сожалению, сегодня крайне мало предприятий коммунальной инфраструктуры осталось в муниципальной собственности, поэтому органы управления могут воздействовать на организации, предоставляющие коммунальные услуги, только путем переговоров, а региональные органы еще и путем установления предельных тарифов. Как показывает практика, в том числе и международная [6, 7, 18, 20], передача организаций, оказывающих коммунальные услуги, в частные руки в большинстве случаев не приводит к повышению их эффективности, наоборот, потребители начинают получать товары (ресурсы) и услуги более низкого качества по более высоким ценам. Поэтому в коммунальной сфере, заведомо монополизированной, по мнению автора, необходимо стремиться к максимизации доли государственных и муниципальных организаций, чему также должны содействовать соответствующие рабочие группы.

В пределах средств, поступающих в муниципалитеты в результате реализации федеральных и региональных программ развития ЖКХ, рабочие группы осуществляют подготовку документации и последующее распределение средств. К обязанностям муниципальных рабочих групп может быть отнесено создание условий для развития производства местных топливных ресурсов (например, топливных гранул или древесного угля), в том числе и путем создания муниципальных предприятий.

Обеспечение граждан жилыми помещениями сегодня выполняется в рамках переселения из ветхого и аварийного жилья, а также в рамках действия государственных программ (например, обеспечение жильем детей-сирот [16]). Для обеспечения более широкого круга граждан жилыми помещениями, снижения цен на рынке жилья, увеличения доходной базы бюджетов получает развитие рынок муниципального и государственного арендного жилья. Подобные инструменты используются и в развитых экономиках западных стран (например [23, 24]). Такой механизм обеспечит возвратность вложенных средств и дальнейшее расширение возможности предоставления данной услуги. Для управления возводимым жилым фондом создаются государственно-муниципальные организации. В сельской местности, где стоимость жилья существенно ниже, возводимое государственное и муниципальное жилье может продаваться в рассрочку проживающим в нем гражданам,

Соотнесение основных функций системы управления с органами исполнительной власти

Table. Correlation of the basic functions of a control system with executive authorities

| Функция | Исполняющие органы | Пояснения |
|--|--|---|
| Организация предоставления образовательных услуг | Департамент образования и науки (управление образования) | Муниципалитеты несут большую ответственность за оказание услуг дошкольного, среднего и дополнительного образования, а регион — профессионального образования |
| Организация оказания медицинской помощи населению | Департамент здравоохранения | Муниципальные органы не создаются, муниципалитет только оказывает содействие в предоставлении соответствующих услуг |
| Предоставление мер социальной защиты | Департамент труда и социальной защиты | Аналогично указанному выше, муниципальные органы не создаются |
| Организация охраны труда | | |
| Организация библиотечного обслуживания населения, досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры | Департамент (управление) культуры | Большая доля ответственности возлагается на муниципалитеты, но действуют и региональные учреждения |
| Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия | | Для большинства муниципалитетов эта функция невыполнима без поддержки из бюджета региона |
| Развитие физической культуры и массового спорта | Комитет (отдел) спорта | В большинстве муниципальных образований проведение спортивных мероприятий возможно на базе образовательных учреждений |
| Создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия | Департамент (управление) сельского хозяйства | При содействии органов, управляющих экономическим развитием, а в дальнейшем, органов, управляющих торговлей |
| Организация электро-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения | Департамент (управление) строительства и жилищно-коммунального хозяйства | Основную деятельность выполняют муниципалитеты, но дополнительные средства поступают из вышестоящих бюджетов, работу с крупными поставщиками, с тарифами проводят региональные органы |

| Функция | Исполняющие органы | Пояснения |
|--|--|--|
| Обеспечение граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания жилищного фонда | | Основу финансирования составляют средства областного и федерального бюджетов, необходимо развитие рынков государственного и муниципального арендного жилья |
| Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов | | Основную деятельность выполняют муниципалитеты, из регионального бюджета может финансироваться создание соответствующих межмуниципальных мощностей |
| Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог | Департамент (управление) транспорта | Деятельность может осуществляться государственными и муниципальными организациями |
| Организация транспортного обслуживания населения | | Актуально для региона и городских округов |
| Создание условий для развития лесопромышленного комплекса | Департамент лесопромышленного комплекса | Муниципальные органы не создаются, муниципалитет оказывает содействие развитию ЛПК, в дальнейшем, при развитии других отраслей промышленности, департамент ЛПК преобразовывается в департамент промышленности и торговли |
| Создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания | Департамент (управление) экономического развития | Действуют до создания департамента промышленности и торговли. Там, где частный бизнес недостаточно активен, услуги оказываются силами государственных и муниципальных предприятий |
| Содействие развитию малого и среднего предпринимательства | | В содействии нуждается малое производственное предпринимательство, в основном средства направляются из государственных бюджетов |
| Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в публичной собственности | | В рамках деятельности по управлению имуществом. Запрет продажи, максимизация эффективности использования |
| Создание государственных и муниципальных предприятий и учреждений | | При содействии органов, к отраслям которых относятся создаваемые организации |

| Функция | Исполняющие органы | Пояснения |
|--|-----------------------------------|--|
| Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития | | В соответствии с указанными в данной работе механизмами |
| Составление и исполнение соответствующих бюджетов | Департамент (управление) финансов | Эта деятельность остается практически без изменений |
| Установление, изменение и отмена налогов и сборов | | При содействии органа, управляющего экономическим развитием, подготавливаются решения соответствующих законодательных (представительных) органов |

что также обеспечит возвратность вкладываемых средств. Это также даст положительный импульс развитию промышленности строительных материалов и других сопутствующих отраслей.

В вопросе *работы с бытовыми и промышленными отходами* сегодня основную роль играют муниципалитеты и компании, управляющие жилыми домами. Как показывает зарубежный опыт [10, 17, 19, 22], обращение с отходами — это выгодный бизнес. Сегодня предлагаются как стационарные, так и мобильные мусоросортировочные станции, которые могут быть приобретены при совместном или преимущественно региональном финансировании. Деятельность органов управления ограничивается выделением средств на приобретение соответствующего оборудования и последующим контролем работы предприятия. Предоставление бюджетных средств делает предприятие полностью или частично подотчетным органам управления ЖКХ и экономическим развитием регионального и муниципального уровней.

Дорожная деятельность распределяется между уровнями управления на основании принадлежности тех или иных трасс к категориям дорог регионального или местного значения. Значительной проблемой является отсутствие в местных, а иногда и в региональных бюджетах средств, необходимых для полноценной дорожной деятельности. Единственным выходом из сложившейся ситуации является привлечение средств вышестоящих уровней управления.

В условиях некоммерческой концессии процесс аккумулирования заявляемых потребностей в финансировании, определения приоритетов расходования средств, осуществление контроля за исполнением поставленных задач существенно упрощается. Соответствующие рабочие группы, при определении организаций, которым поручается выполнение дорожно-строительных работ, а также дальнейшее обслуживание дорожного хозяйства, отдадут предпочтение региональным и муниципальным организациям, действующим в указанной сфере. Кроме упрощения в данном случае процедур контроля, эти организации являются плательщиками в местные и региональный бюджеты, используют локальную рабочую силу, снижая напряженность на региональном рынке труда, и оперативно осуществляют текущий ремонт в течение гарантийного срока эксплуатации дорог.

Транспортное обслуживание населения в последние годы переходит от государственных и муниципальных предприятий к частным перевозчикам, что приводит к проблемам контроля деятельности последних. Государственные и муниципальные

транспортные организации, особенно при объединении закупочной, ремонтной и иных видов деятельности, а также в случае наделения их дополнительными приносящими доходы видами деятельности, могут не только минимизировать затраты соответствующих бюджетов на перевозку пассажиров, но и приносить прибыль. Приоритетной задачей специальных рабочих групп становится развитие государственных и муниципальных предприятий, расширение парков транспортных средств, для решения которой необходимо отслеживать и активно участвовать в реализации федеральных программ поддержки транспортной деятельности в регионах и в освоении грантов. В условиях некоммерческой концессии рабочие группы также контролируют работу всех перевозчиков и финансово-хозяйственную деятельность государственных и муниципальных транспортных предприятий.

Создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а, в случае отсутствия активности представителей предпринимательства, организация оказания таких услуг населению является значимым аспектом деятельности муниципальных органов управления. Услугами связи жители большинства регионов (в том числе и Костромской области) сегодня обеспечены достаточно полно, и вмешательство органов управления в этой сфере практически не требуется. Одной из приоритетных задач рабочих групп в сфере поддержки общественного питания, торговли и бытового обслуживания, в условиях некоммерческой концессии, является содействие их равномерному развитию на всей территории региона, что предполагает оказание таких услуг силами государственных и муниципальных предприятий, которые дополнительно создают здоровую конкуренцию, соблюдают трудовое законодательство, сдерживают рост цен и способствуют реализации продукции местных товаропроизводителей. В случае развития в дальнейшем производственной и торговой деятельности на всей территории субъекта РФ, будет создан департамент промышленности и торговли и управления торговли на местах, а руководство деятельностью в данной сфере будут осуществлять рабочие группы, созданные в рамках указанных органов.

Поддержка предпринимательства в большинстве субъектов Российской Федерации сегодня недостаточно эффективна, поскольку у органов управления всех уровней для этого недостаточно ресурсов. Например, в рамках реализации государственных программ Костромской области, помощь получает достаточно ограниченное количество субъектов предпринимательской деятельности, принадлежащих к очень широкому спектру видов экономической деятельности.

При использовании некоммерческой концессии, в ходе деятельности соответствующих рабочих групп, сформированных на базе департамента и управлений экономического развития, произойдет перенесение акцентов поддержки на те виды деятельности (преимущественно производственные) и те территории, где ведение бизнеса отвечает долгосрочным интересам развития региона. Муниципальные рабочие группы могут содействовать развитию приоритетных направлений бизнеса путем предоставления соответствующим субъектам предпринимательства в аренду муниципального имущества на льготных условиях. Если поддерживаемый бизнес специализируется на производстве товаров народного потребления, то ему оказывается содействие в их реализации посредством указанных выше государственных и муниципальных предприятий торговли.

Распоряжение имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, осуществляется рабочими группами, создаваемыми в рамках органов, ответственных за экономическое развитие. Важнейшими целями такой деятельности являются повышение эффективности использования публичной имущественной базы (за исключением случаев передачи в аренду в рамках программ поддержки предпринимательства и деятельности учреждений, обеспечивающих выполнение соответствующих государственных и муниципальных функций) и ее

расширение (что предусматривает не только мораторий на реализацию имущества, но и приобретение нового), содействие развитию государственных и муниципальных предприятий (в рамках некоммерческой концессии может осуществляться предоставление на льготных условиях государственного имущества муниципальным организациям и наоборот) и сдача в аренду того имущества, которое временно не может быть использовано субъектами государственного и муниципального секторов экономики, а также развитие внебюджетной деятельности учреждений.

Основными целями создания государственных и муниципальных субъектов экономики являются следующие:

- выполнение задач, возложенных законодательством на соответствующие уровни системы управления;
- обеспечение населения территории товарами и услугами, особенно там, где отсутствует активность частного бизнеса;
- эффективное использование имущества, принадлежащего на праве собственности региону или муниципалитетам;
- пополнение бюджетов за счет налогов и отчислений части чистой прибыли.

В рамках некоммерческой концессии для создания государственных и муниципальных субъектов экономики, дальнейшего контроля за их финансово-хозяйственной деятельностью и использованием имущества организовываются временные и периодически действующие рабочие группы из представителей органов, ответственных за экономическое развитие, финансы, а также органов, к отрасли, курируемой которыми, относится создаваемое предприятие или учреждение.

Одной из ключевых функций органов управления всех уровней в условиях некоммерческой концессии становится *разработка, принятие, исполнение плановых документов* (комплексного и отраслевого развития). Процессы и порядок создания системы документов социально-экономического планирования подробно описаны в предшествующих работах автора [11 и др.], поэтому необходимость их повторного рассмотрения отсутствует, однако, видится необходимым подробнее рассмотреть взаимодействие органов управления в процессе создания документов указанной системы.

Стратегия (и региональная, и муниципальная) создается при непосредственном участии и под руководством первого лица (губернатора, главы муниципалитета). Ответственность за координацию деятельности, связанной со стратегическим планированием, несет рабочая группа, созданная на базе департамента (управления) экономического развития. К подготовке документа привлекаются заместители губернатора (главы муниципалитета), представители отраслевых и функциональных органов управления, ученые, предприниматели, представители общественности, в случае, когда речь идет о стратегии региона — представители муниципалитетов, а когда о муниципальных стратегиях — представители региональных органов управления. Необходимо подчеркнуть первенство региональной стратегии перед муниципальными и по значимости, и по времени создания.

На основании стратегий отраслевые и функциональные органы управления создают программы развития подконтрольных им сфер с ориентацией на программы развития аналогичных сфер, принятые на вышестоящих уровнях управления. К созданию отраслевых программ также подключаются специалисты других уровней системы управления, органов, участвующих в реализации мероприятий программ вместе с органом-инициатором, представители входящих в сферу действия программы организаций, научной общественности, населения. Возглавляет создание программы курирующий заместитель губернатора (главы муниципалитета) или руководитель соответствующего отраслевого (функционального) органа управления. Всестороннее обеспечение процесса программирования осуществляет рабочая группа, созданная на основе указанного органа.

Исполнение, контроль и корректировка документов системы стратегического планирования осуществляются в соответствии с заложенными в них механизмами. Некоммерческая концессия позволяет муниципальным органам (рабочим группам), ответственным за создание документов системы, получать консультативное, информационное и иное содействие от аналогичных органов управления регионального уровня.

Механизмы составления и исполнения бюджетов не претерпят существенных изменений, по сравнению с текущей ситуацией, за исключением обязанности ответственных составителей (рабочей группы) учитывать параметры соответствующих стратегии и отраслевых программ, мероприятия которых становятся приоритетными для финансирования. Также целесообразным видится назначение персональной ответственности за исполнение тех (особенно доходных) статей бюджетов, которые зависят от действий органов управления.

При всей ограниченности влияния органов регионального и муниципального управления на ставки налогов, собираемых на соответствующих территориях, они могут, в указанных федеральным законодателем пределах, вносить соответствующие изменения, создавая, прежде всего, более или менее благоприятный климат для ведения предпринимательской деятельности. В целях внесения изменений, рабочая группа департамента (управления) финансов готовит проект решения законодательного (представительного) органа с учетом оценки влияния вносимых изменений на наполняемость соответствующего бюджета. При этом рабочая группа департамента (управления) экономического развития (или их представители в первой рабочей группе) готовит оценку влияния вносимых изменений на предпринимательскую активность, проводя консультации с экспертами, учеными, предпринимателями. В рамках некоммерческой концессии региональные органы управления оказывают содействие своим муниципальным коллегам в подготовке решений и оценке их предполагаемого воздействия с учетом изменений (сохранения) ставок аналогичных налогов на соседних территориях.

Заключение

Основные функции региональных и муниципальных органов управления, установленные законодательством, оптимально сочетаются с внутренними и внешними взаимодействиями этих органов в рамках некоммерческой концессии, внедрение которой будет способствовать существенному повышению качества их выполнения. Системы органов управления, в рамках приведения в соответствие федеральным аналогам, также претерпят незначительные изменения, немного большие для муниципалитетов, чем для регионов, что является следствием свободы в определении внутренней структуры органов местного самоуправления в годы реформ. Наиболее существенным изменениям подвергнется деятельность органов управления, связанная с исполнением представленных выше функций. Создание рабочих групп — новых элементов систем регионального и муниципального управления — потребует существенного изменения наполнения деятельности конкретных сотрудников, повышения ее эффективности.

Использование указанных в статье базовых функций и иных функций системы управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации в представленном виде, в условиях применения некоммерческой концессии, позволит сохранить существующую конфигурацию органов управления регионального и муниципального уровней, но при этом оптимизировать их внутреннюю структуру и взаимодействие. Поскольку предложенные в статье рабочие группы создаются из сотрудников действующих органов управления, их появление не приведет к усложнению систем управления. Наоборот, матрично-модульная структура по-

зволит сократить число уровней управления и общее количество персонала, ввести персональную ответственность за результаты внедрения принимаемых решений. В дальнейших работах автора предполагается оценить воздействие некоммерческой концессии на течение социально-экономических процессов в регионах, определить ключевые показатели и дать прогноз изменения их значений в результате использования данного инструмента регионального развития.

Литература

1. Барышников Н. Г., Самыгин Д. Ю., Черданцева Е. А. Влияние государственной поддержки на ведение воспроизводственного процесса в сельскохозяйственных организациях // *Финансы и кредит*. 2011. № 35. С. 11–18.
2. Варыгина А. С. Функции и задачи органов государственной и муниципальной власти в системе управления демографическими процессами // *Экономика и социум*. 2017. № 9. С. 73–78.
3. Гулина В. В. Реализация институтом местного самоуправления экономической функции: постановка проблемы // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. № 12. С. 6–10.
4. Кириенко Г. С. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации на основе государственных (муниципальных) функций и услуг: проблемы и перспективы // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2011. № 8. С. 15–19.
5. Коновалов А. А. Система государственного и муниципального управления и ее функции в современных условиях // *Ростовский научный журнал*. 2017. № 1. С. 167–179.
6. Котов Д. А. Зарубежный опыт реформирования водного коммунального хозяйства // *ЭКО*. 2008. № 11. С. 90–104.
7. Котов Д. А. Рыночное реформирование водного коммунального хозяйства. Некоторые аспекты зарубежного опыта // *Региональная экономика: теория и практика*. 2009. № 1. С. 46–53.
8. Левина В. В. Реализация стимулирующей функции межбюджетного регулирования на региональном уровне // *Финансы*. 2010. № 11. С. 19–22.
9. Мильнер Б. З. Теория организации. М. : Инфра-М, 2000.
10. Муратова Ю. Пора разбирать мусор // *Вопросы местного самоуправления*. 2011. № 4. С. 203–204.
11. Орлов Е. В. Некоммерческая концессия: теоретические основы и практическое применение : монография. Ярославль : Филигрань, 2017.
12. Орлов Е. В. Формирование организационной структуры управления социально-экономическим развитием региона на базе использования некоммерческой концессии (на примере Костромской области) // *Управленческое консультирование*. 2018. № 5. С. 130–136.
13. Рей Ю. Ш., Балакирева В. Ю. О сельскохозяйственном страховании с государственной поддержкой // *Финансы*. 2014. № 4. С. 48–49.
14. Скульская Л. В., Широкова Т. К. Проблемы стимулирования производства отечественной сельскохозяйственной продукции // *Проблемы прогнозирования*. 2015. № 3. С. 65–78.
15. Турков А. В., Сурова Д. Д. Механизм межотраслевого взаимодействия в сфере торговли и сельского хозяйства // *Региональная экономика: теория и практика*. 2011. № 42. С. 36–41.
16. Филипенко А. В. Проблемы реализации государственных полномочий по обеспечению жильем детей-сирот // *Вестник АККОР*. 2013. № 2. С. 86–93.
17. Anwesh A., Sinha K. Electronic waste management in India: a stakeholder's perspective // *Electronic green journal*. 2013. N 1. P. 1–21.
18. Bayliss K. Privatization and poverty the distributional impact of utility privatization // *Annals of public & cooperative economics*. 2002. N 73. P. 603–626.
19. Burch T., Tocher N., Krumwiede D. To expand or not: strategic and cultural concerns in a family business // *Journal of case studies*. 2018. N 36, P. 72–77.
20. Corry D. The issues raised by the experience of utility privatization in the UK // *Annals of public & cooperative economics*. 1996. N 67. P. 357–386.
21. Giagnocavo C., Gerez S. Cooperative bank strategies for social-economic problem solving: supporting social enterprise and local development // *Annals of public and cooperative economics*. 2012. P. 281–315.

22. Liu Y., Farnsworth M. Tiwari A. Energy-efficient scheduling of flexible flow shop of composite recycling // International journal of advanced manufacturing technology. 2018. N 97. P. 117–127.
23. Matthews D. The struggle for shelter: class conflict and public housing in Britain // Monthly review: an independent socialist magazine. 2017. N 69. P. 43–52.
24. Shi M., Samuels B.A., Pollack C.E. Low-income housing tax credit: optimizing its impact on health // American journal of public health. 2017. N 107. P. 1586–1588.
25. Sinyolo S., Mudhara M. Farmer groups and inorganic fertilizer use among smallholders in rural South Africa // South African journal of science. 2018. N 114. P. 60–68.

Об авторе:

Орлов Евгений Владимирович, доцент кафедры экономики и управления Костромского государственного университета (г. Кострома, Российская Федерация), кандидат экономических наук, доцент; ev_orlov@rambler.ru

References

1. Baryshnikov N. G., Samygin D. Yu., Cherdantseva E. A. Influence of the state support on conducting reproduction process in the agricultural organizations // Finance and credit [Finansy i kredit]. 2011. N 35. P. 11–18. (In rus)
2. Varygina A. S. Functions and tasks of the state and municipal authorities in a demographic processes control system // Economy and society [Ekonomika i socium]. 2017. N 9. P. 73–78. (In rus)
3. Gulina V. V. Realization of economic function by the institute of local government: statement of a problem // State government and local authorities [Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie]. 2012. N 12. P. 6–10. (In rus)
4. Kirienko G. S. Differentiation of jurisdiction areas and powers between the Russian Federation and regions of the Russian Federation on the basis of the state (municipal) functions and services: problems and prospects // State government and local authorities [Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie]. 2011. N 8. P. 15–19. (In rus)
5. Konovalov A. A. The system of the public and municipal administration and her function in modern conditions // Rostov scientific magazine [Rostovskij nauchnyj zhurnal]. 2017. N 1. P. 167–179. (In rus)
6. Kotov D. A. Foreign experience of water municipal services reforming // ECO [EKO]. 2008. N 11. P. 90–104. (In rus)
7. Kotov D. A. Market reforming of water municipal services. Some aspects of foreign experience // Regional economy: theory and practice [Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika]. 2009. N 1. P. 46–53. (In rus)
8. Levina V. V. Realization of the interbudgetary regulation stimulating function at the regional level // Finance [Finansy]. 2010. N 11. P. 19–22. (In rus)
9. Mil'ner B. Z. Theory of the organization. M. : Infra-M, 2000. (In rus)
10. Muratova J. It is time to sort garbage // Questions of local government [Voprosy mestnogo samoupravleniia]. 2011. N 4. P. 203–204. (In rus)
11. Orlov E. V. Noncommercial concession: theoretical bases and practical use: Monograph. Yaroslavl' : Filigran'. 2017. (In rus)
12. Orlov E. V. Formation of social and economic development management organizational structure of the region on the basis of noncommercial concession use (on the example of the Kostroma region) // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. N 5. P. 130–136. (In rus)
13. Rey Yu. Sh., Balakireva V. Yu. About agricultural insurance with the state support // Finance [Finansy]. 2014. N 4. P. 48–49. (In rus)
14. Skul'skaia L. V., Shirokova T. K. Problems of production stimulation of domestic agricultural products // Forecasting problems [Problemy prognozirovaniia]. 2015. N 3. P. 65–78. (In rus)
15. Turkov A. V., Surova D. D. The mechanism of interindustry interaction in the sphere of trade and agriculture // Regional economy: theory and practice [Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika]. 2011. N 42. P. 36–41. (In rus)
16. Filipenko A. V. Problems of the state powers realization on provision of housing for orphan children // Vestnik AKSOR. 2013. N 2. P. 86–93. (In rus)

17. Anwasha A., Sinha K. Electronic waste management in India: a stakeholder's perspective // *Electronic green journal*. 2013. N 1. P. 1–21.
18. Bayliss K. Privatization and poverty the distributional impact of utility privatization // *Annals of public & cooperative economics*. 2002. N 73. P. 603–626.
19. Burch T., Tocher N., Krumwiede D. To expand or not: strategic and cultural concerns in a family business // *Journal of case studies*. 2018. N 36. P. 72–77.
20. Corry D. The issues raised by the experience of utility privatization in the UK // *Annals of public & cooperative economics*. 1996. N 67. P. 357–386.
21. Giagnocavo C., Gerez S. Cooperative bank strategies for social-economic problem solving: supporting social enterprise and local development // *Annals of public and cooperative economics*. 2012. P. 281–315.
22. Liu Y., Farnsworth M., Tiwari A. Energy-efficient scheduling of flexible flow shop of composite recycling // *International journal of advanced manufacturing technology*. 2018. N 97. P. 117–127.
23. Matthews D. The struggle for shelter: class conflict and public housing in Britain // *Monthly review: an independent socialist magazine*. 2017. N 69. P. 43–52.
24. Shi M., Samuels B.A., Pollack C.E. Low-income housing tax credit: optimizing its impact on health // *American journal of public health*. 2017. N 107. P. 1586–1588.
25. Sinyolo S., Mudhara M. Farmer groups and inorganic fertilizer use among smallholders in rural South Africa // *South African journal of science*. 2018. N 114. P. 60–68.

About the author:

Evgeniy V. Orlov, Associate Professor of Chair of Economy and Management of Kostroma State University (Kostroma, Russian Federation), PhD in Economics, Associate Professor; ev_orlov@rambler.ru