УДК: 332.146

Орлов Евгений Владимирович – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления, Костромской государственный университет (Российская Федерация, г. Кострома), e- mail: ev_orlov@rambler.ru

ВНЕДРЕНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ КОНЦЕССИИ В ПРОЦЕСС СОЦИАЛЬНО–ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Предмет исследования – процесы внедрения некоммерческой концессии во взаимодействие региональных и муниципальных органов управления Костромской области.

Цель статьи – рассмотреть на примере Костромской области два завершающих этапа внедрения некоммерческой концессии во взаимодействие региональных и муниципальных органов управления. Эти этапы будут иметь наиболее существенные различия в зависимости от региона использования некоммерческой концессии. На одном из них на основе кластеризации определяется очередность заключения договоров некоммерческой концессии между органами регионального управления и группами муниципалитетов. На другом, после унификации правовой базы и систем управления, а также проведения анализа динамики доступных и наиболее значимых показателей, осуществляется точечное воздействие на наиболее проблемные участки развития конкретных муниципалитетов и содействие развитию приоритетных отраслей.

Ключевые слова: некоммерческая концессия, регион, муниципалитет, кластеризация, выравнивание межмуниципальной дифференциации/

ORLOV E.V. – Candidate of Economic Sciences, Docent, Associate Professor of the Department of Economy and Management, Kostroma State University (Russian Federation, Kostroma), e- mail: ev_orlov@rambler.ru

INTRODUCTION OF NONCOMMERCIAL CONCESSION IN THE PROCESS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE KOSTROMA REGION

The subject of the study is the processes of introducing a non-commercial concession into the interaction of regional and municipal government bodies of the Kostroma region.

The purpose of the article is on the example of the Kostroma region to consider two final stages of the introduction of a non-commercial concession in the interaction of regional and municipal

government bodies. These stages will have the most significant difference depending on the region of use of the non-commercial concession. One of them, based on clustering, determines the order of concluding non-commercial concession contracts between regional authorities and municipalities. On the other one, after the unification of the legal framework and management systems, as well as analyzing the dynamics of available and most significant indicators, a point impact is determined on the most problematic areas of development of specific municipalities and assistance to the development of priority sectors.

Keywords: non-commercial concession, region, municipality, clusterization, alignment of intermunicipal differentiation.

Как и в других публикациях автора, посвященных применению нового инструмента регионального развития – некоммерческой концессии, необходимо начать с определения данного понятия. 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 главнейшей цели повышение уровня жизни населения.

Поскольку процесс вхождения муниципальных образований в некоммерческие концессионные отношения не может быть одномоментным, так как требует подстройки систем управления, совершенствования нормативной базы, значительной работы органов управления регионом и т.д., в соответствии с теоретическими основами некоммерческой концессии [3] одним из наиболее значимых этапов ее внедрения является определение очередности, в которой региональная администрация заключает соответствующие договоры с муниципалитетами (операторами).

Ситуация, сложившаяся в Костромской области, когда в регионе есть 1– 2 городских округа, демонстрирующих удовлетворительные результаты развития, несколько городов, имеющих существенно худшие результаты, и 20– 30 муниципальных районов, большинство из которых (иногда за исключением окружающих города– лидеры) имеют негативную динамику основных социально– экономических показателей, является типичной для значительного количества субъектов Российской Федерации.

Два наиболее развитых городских округа, в случае Костромской области – это города Кострома и Волгореченск, в соответствии с алгоритмом внедрения некоммерческой концессии [3, с. 47] будут задей-

ствованы еще на этапе ее пробного функционирования. Задача состоит в определении очередности заключения договоров с остальными муниципалитетами первого уровня (городские округа и муниципальные районы).

На первом этапе выбора операторов, начинающих использовать некоммерческую концессию, в Костромской области необходимо обратить внимание на 4 городских округа, поскольку эти муниципалитеты не содержат внутреннего деления, компактно расположены и имеют другие преимущества перед муниципальными районами.

Определение порядка вхождения в некоммерческие концессионные отноше-ния муниципальных районов можно осуществить на основе кластеризации [1]. Для ее проведения были использованы 109 показателей социально–экономического развития муниципалитетов, обрабатываемые Департаментом экономического развития Костромской области.

Был проведен факторный анализ с целью выявить социально– экономические процессы, протекающие в муниципальных районах, сгруппировать переменные по наличию статистических связей между ними и выявить индикативные показатели экономической и социальной систем. По экономической системе муниципальных районов было выделено 8 факторов с общей объясняющей способностью 73% от общей изменчивости совокупности из 47 показателей. В результате факторного анализа социальной системы муниципальных районов было выделено 9 факторов, объясняющих 78% общей изменчивости набора из 62 показателей. Остальные показатели, не вошедшие в факторную структуру, в своем большинстве не являлись вариативными и имели примерно одинаковые значения во всех муниципальных районах. На основе выявленных факторов сформирован список индикативных показателей, характеризующих все стороны развития экономики и социальной сферы районов с большой долей информативности. С их перечнем можно ознакомиться в нашей работе [1, с. 16 –17]. Выбранные индикативные показатели охватывают 85% вариативности общего набора экономических показателей и 90% социальных.

По построенному набору из 29 индикативных показателей, объединяющему индикативные показатели экономической и социальной систем муниципальных районов, был проведен кластерный анализ, разбивающий общую совокупность из 24 муниципальных районов на типичные группы. В результате кластерного анализа было выявлено 5 типичных групп муниципальных районов Костромской области, каждая из которых имеет схожие проблемы развития, ресурсный (в широком смысле) потенциал и, как результат, производственно– хозяйственную ориентацию. Районы распределились по кластерам так, как представлено в таблице 1.

Выявленные кластеры указаны в порядке, рекомендуемом для установления отношений некоммерческой концессии с «правообладателем» – администрацией

Костромской области. В соответствии с изложенной в предыдущих публикациях [3] теорией, сначала концессионные отношения устанавливаются с районами, на территории которых уже сегодня получила развитие отрасль, определенная в качестве регионального приоритета.

Таблица 1 – Распределение районов Костромской области по кластерам

Наименование кластера	*Состав (районы)*
1. Лесопромышленные районы	Антроповский, Вохомский, Макарьевский, Межевской, Октябрьский, Павинский, Парфеньевский, Солигаличский, Чухломский
2. Промышленные районы	Костромской, Красносельский, Нерехтский, Судиславский, Сусанинский
3. Развивающиеся районы	Буйский, Кадыйский, Пыщугский, Шарьинский
4. Сельскохозяйственные районы	Галичский, Кологривский, Мантуровский
5. Депрессивные районы	Нейский, Островский, Поназыревский

Поскольку для Костромской области такой отраслью является лесопромышленный комплекс, то первыми возможность участия в некоммерческой концессии получают районы, попавшие в лесопромышленный кластер.

На следующем этапе к концессии подключаются районы, на территории которых развитие получили прочие отрасли промышленности (промышленный кластер). В них начинается стимулирование производства продукции, так или иначе связанной с лесопромышленным комплексом, а в дальнейшем и с сельским хозяйством.

Далее в концессионные отношения вступают районы, отнесенные к кластеру «развивающихся». На их территории возможно открытие логистических центров, занимающихся аккумулированием продукции лесопромышленного комплекса, производимой как на их территории, так и на сопредельных, а также развитие обеспечивающих основную отрасль региона производств, оказание сопутствующих услуг. В данных районах вероятно открытие производств, не связанных с основной отраслью, но использующих местные ресурсы, выгодное расположение и другие преимущества.

Следующими к участию в некоммерческой концессии приглашаются «сельскохозяйственные» районы. Кроме производства сельхозпродукции и обеспечения продовольственной безопасности субъекты предпринимательской деятельности (включая государственные и муниципальные), действующие на их территории, могут вести деятельность в других отраслях, в том числе связанных с производством изделий из дерева и обеспечением сельскохозяйственной деятельности.

На заключительном этапе к концессии присоединяются районы, попавшие в «депрессивный» кластер, где помимо развития обеспечивающих лесную промышленность

и сельское хозяйство, а также ориентированных на местные ресурсы производств потребуется создание особых условий жизни населения и ведения бизнеса, что может быть осуществлено посредством введения в некоммерческие концессионные соглашения дополнительных пунктов, предусматривающих оказание временной (до момента достижения средних по региону уровней развития) поддержки.

Далее в соответствии с указанным выше алгоритмом начинается практическая деятельность органов управления в рамках новых отношений. В первом стратегическом периоде (продолжительностью до 10 лет), на который будут составлены региональная и муниципальные стратегии, региональные и муниципальные отраслевые программы, приоритетное внимание будет уделено развитию Костромской области, предусматривающему выравнивание межмуниципальной дифференциации посредством создания единой правовой базы, совершенствования систем управления, содействия развитию приоритетной (лесной) отрасли, перераспределения аккумулируемых ресурсов. Это не означает отказа от действий, направленных если не на развитие, то на поддержание отраслей и сфер региональной экономики, непосредственно воздействующих на жизнедеятельность каждого жителя.

Снижение межмуниципальной дифференциации, проявляющееся в выравнивании возможностей доступа к основным благам и услугам для всех жителей региона, осуществляется путем улучшения ситуации в отстающих муниципалитетах при сохранении уровней обеспеченности в муниципалитетах– лидерах.

Сегодня на базе общей статистики невозможно оценить положение с предоставлением государственных и муниципальных услуг, уровень развития социальной сферы и инфраструктуры в конкретных городских и сельских поселениях, входящих в состав муниципальных районов. Исходя из предлагаемой органами статистики информации, сегодня возможно оценить 11 показателей из признанных значимыми, и то только в разрезе городских округов и муниципальных районов. На их примере продемонстрируем алгоритм выявления проблем и действий органов управления.

Анализ динамики численности населения дает важнейший индикатор социально–экономического благополучия территории, а остальные показатели отражают отдельные аспекты этого благополучия, которые совокупно оказывают влияние на естественное движение населения и миграцию. Так, среди районов Костромской области отрицательными значениями изменения численности населения в 2013– 2015 годах выделяются (в скобках указана средняя убыль населения за 3 года): Вохомский район (- 4,21%), Антроповский и Павинский районы (-3,89%), Кологривский район (– 3,36%), среди городских округов – город Мантурово (- 2,09%). Именно к этим муниципальным образованиям и должно быть приковано внимание органов регионального управления в ходе анализа остальных показателей. Необходимо выявить аспекты жизнедеятельности, которые оказывают наибольшее

влияние на негативизацию динамики, и целенаправленно воздействовать на них силами органов всех уровней управления. Нужно отметить, что наименее благополучные по динамике численности населения территории расположены в восточной (северо– восточной) части региона, что позволяет оказывать комплексное воздействие на наиболее неудовлетворительные аспекты жизнедеятельности населения не только нескольких поселений в рамках одного района, но и нескольких районов.

«Относительная брачность» является, с одной стороны, следствием изменения демографической ситуации, когда из сельской местности уезжает молодежь, которая в большинстве случаев и создает семьи, а с другой – большей «свободы нравов», бытующих в городах. В Костромской области второй фактор перевешивает: в городах семьи создаются реже и чаще распадаются. Действия органов управления должны быть направлены на поддержку института семьи, что легче всего встроить в образовательный процесс при получении общего среднего образования, а также на популяризацию и содействие развитию больших семей, например, осуществляя значительные постоянные выплаты одному из супругов, которые имеют более 4 детей.

Тесно увязан с предыдущим и следующий показатель – обеспеченность жильем. Нерешенность жилищных проблем также является одной из самых веских причин несоздания или распада семей. Результаты анализа подтверждают, что недостаточная обеспеченность жилыми площадями наблюдается в городских округах и достаточно благополучных районах, что коррелирует с неудовлетворительной ситуацией по бракам и разводам. Решением этой проблемы является строительство государственного (а в последствии и муниципального) жилья, которое будет предоставляться молодым и многодетным семьям с взиманием арендной платы, существенно уступающей сложившимся на рынке недвижимости уровням. Данная мера является и механизмом регулирования расселения жителей по территории региона путем осуществления строительства в тех муниципалитетах, куда необходимо привлечь жителей, и ограничения строительства в перенаселенных муниципалитетах.

Наиболее сложная ситуация с местами для лечения в стационаре наблюдается в относительно благополучных в демографическом плане районах западной части региона. Это объясняется близостью к столице региона – месту расположения областной больницы, которая считается одним из лучших лечебных учреждений региона, где и предпочитают лечиться жители из ближайших муниципалитетов в неэкстренных случаях. Поэтому местные лечебные учреждения могут ориентироваться на оказание скорой помощи, что не требует большого количества койко– мест. Но в достаточно отдаленных от регионального центра районах (например, в Кологривском), где данный показатель также крайне низок, уровень обеспеченности местами лечения в стационаре необходимо повысить, поскольку здравоохранение является одним из значительных

факторов, влияющих на решение о перемене места жительства.

Взаимосвязаны с предыдущим и следующие два показателя – обеспеченность населения врачами и средним медицинским персоналом. На их общей базе можно сделать значимые для исследования выводы. Наименее благоприятная ситуация с обеспеченностью врачами в Кологривском, Красносельском и Поназыревском районах. Если в Красносельском районе это компенсируется близостью к региональной столице, то в Кологривском и Поназыревском районах свидетельствует о негативно складывающейся ситуации, влияющей на отток населения, которому сложно получить квалифицированную медицинскую помощь. Представленная информация о врачах не учитывает и их состав по профилям деятельности, где также могут наблюдаться перекосы в пользу врачей определенной квалификации, что в условиях малой численности врачей в отдельных муниципалитетах снижает возможность получения квалифицированной помощи по широкому спектру проблем со здоровьем. Среди районов, недостаточно обеспеченных средним медицинским персоналом, можно выделить Красносельский, Судиславский и Костромской, расположенные близко к городу Кострома, но есть и группа, представителем которой является Чухломский район, где отсутствие медперсонала также оказывает негативное воздействие на демографическую динамику в условиях отсутствия альтернативы получения медицинской помощи в близлежащих муниципалитетах. Региональным властям, как ответственным за организацию медицинского обслуживания населения, могут быть даны следующие рекомендации, которые необходимо учитывать при создании стратегии региона и программы развития здравоохранения:

– развитие базы лечебных учреждений в отдаленных от регионального центра районах области;

– установление существенных региональных доплат врачам и медперсоналу, работающим в районах, недостаточно обеспеченных соответствующими специалистами;

– предоставление врачам и медперсоналу, переезжающему в недостаточно обеспеченные районы, благоустроенного жилья;

– осуществление целевого направления выпускников местных школ в медицинские вузы, при необходимости оплачивая их обучение.

Антилидерами по обеспеченности спортивными сооружениями являются совершенно разные муниципалитеты: с одной стороны, это города Кострома и Буй, где недостаточная обеспеченность, во– первых, компенсируется качеством спортивных сооружений, во– вторых, является следствием перетока туда населения из районов. К ним примыкают географически близкие к ним районы, жители которых могут пользоваться спортивной инфраструктурой городов (Костромской, Красносельский, отчасти Островский и Судиславский районы), что не снимает ответственности с региональных и муниципальных властей за развитие там спортивной инфраструктуры. С другой стороны, среди не обеспеченных спортивными

объектами есть такие районы, как Октябрьский и Чухломский, жители которых не имеют альтернативных возможностей занятия спортом и просмотра спортивных мероприятий. Отсутствие возможности проявлять себя в спортивной сфере (а также в культурной) ведет к негативным социальным последствиям. Обеспеченность спортивными сооружениями не учитывает качество самих спортивных объектов – в городских округах их качество и разнообразие выше, встречаются бассейны и иные крытые специализированные спортивные комплексы, в сельской местности таких объектов нет. В связи с этим необходимым видится активизировать строительство спортивных объектов, особенно в населенных пунктах, где их сегодня нет, привлекая для этого средства, полученные в рамках федеральных программ развития спорта, гранты, предоставляемые различными организациями, активизировав работу с крупными организациями, действующими как в рамках конкретного муниципалитета, так и региона в целом, привлекая средства меценатов, особенно связанных с тем или иным населенным пунктом. Существенным является и качество создаваемых объектов: учитывая климатические условия, предпочтение необходимо отдавать крытым и отапливаемым вариантам.

Наиболее существенные уровни безработицы зафиксированы в районах, расположенных ближе к географическому центру Костромской области (Межевской, Нейский, Островский, Солигаличский районы). Это связано с тем, что, во– первых, часть из этих районов относится к депрессивным в соответствии с кластеризацией, проведенной нами [1], во– вторых, сельское население традиционно больше рассчитывает на помощь государства в трудоустройстве, чем жители городов. Решение проблем занятости в указанных районах лежит в сфере развития лесопромышленного комплекса. Можно предложить развитие там перерабатывающих производств, использующих в качестве сырья ресурсы, добываемые в более лесистых районах, а учитывая более мягкий климат, чем в северо– восточных районах области, в дальнейшем в данных районах возможно развитие сельского хозяйства.

Наиболее негативные тенденции развития малого предпринимательства наблюдаются в центральных районах Костромской области – Антроповском, Кадыйском, Кологривском, Нейском – они «лидируют» и по средним темпам снижения количества предпринимателей в 2012– 2014 годах, и по результатам, представленным в 2014 году. Это связано и с сокращающейся покупательской активностью убывающего населения, и с отсутствием крупных субъектов бизнеса, на обслуживании которых может развиваться малое предпринимательство. Указанные выше мероприятия, направленные на развитие социальной сферы, а также развитие лесопромышленного комплекса региона, в котором муниципалитетам, расположенным в географическом центре Костромской области, отведена роль переработчиков и транспортных хабов, позволят активизировать индивидуальное предпринимательство, как обслуживающее данные сферы, так и предоставляющее товары и

услуги населению, в распоряжении которого появляются все большие количества денежных средств.

К сожалению, данные о затратах на оплату труда сотрудников органов муниципального управления доступны на сайте Федеральной службы государствен-ной статистики только за 2011– 2012 годы. Анализируя указанные затраты, можно прийти к выводу о достаточно сильной обратной корреляции между численностью населения в муниципалитете и нагрузкой на жителей, связанной с содержанием органов управления (коэффициент корреляции по муниципальным районам равен – 0,68), что обусловлено обязательностью наличия в каждом муниципалитете органов управления, ответственных за выполнение функций, возложенных на них законодательством, но и в таких условиях оптимизация возможна. Основные ее направления рассмотрены в предшествующих публикациях автора [3 и др.].

Последним показателем, значения которого возможно определить, опираясь на предоставляемые сегодня органами статистики данные, является «плотность автомобильных дорог с твердым покрытием на 1000 кв. км территории». Наиболее напряженная обстановка с дорогами складывается на севере и востоке области, что не позволяет использовать полностью потенциал этих районов, обладающих значительными лесными богатствами. Выходом из сложившейся ситуации может стать не только строительство автомобильных дорог (что весьма важно для развития соответствующих муниципалитетов), но и прокладка узкоколейных железных дорог, что имеет свои преимущества в условиях заболоченных почв, труднодоступных участков и т.д., как указано в [2]. Дополнительными преимуществами узкоколейных железных дорог являются: их двойное назначение (могут использоваться специалистами ГО и ЧС, например, при тушении лесных пожаров), ограничение доступа к лесным ресурсам организаций и лиц, не имеющих прав на лесоразработки. В целях развития дорожно–транспортной сети органам управления регионального и муниципального уровней, прежде всего ответственным за ситуацию в транспортной сфере, необходимо осуществлять деятельность в следующих направлениях:

– взаимодействие с федеральными органами, ответственными за строительство дорог, по вопросам расширения финансирования строительной деятельности, особенно в районах, не достаточно обеспеченных транспортными артериями;

– предоставление налоговых льгот организациям, занятым обустройством дорог двойного назначения, т.е. тех, которыми могут пользоваться и жители населенных пунктов района;

– поиск новых разработок в сфере технологий и материалов дорожного строительства;

– осуществление контроля качества выполненных работ при финансировании дорожного строительства из бюджетов всех уровней.

При доступности более широкого спектра информации о состоянии отдельных отраслей муниципальных образований, осо-

бенно городских и сельских поселений, входящих в состав муниципальных районов, которую будет возможно получать на постоянной основе в рамках действия договоров некоммерческой концессии, органы управления регионального и районного уровней смогут не только оперативно реагировать на изменения ситуации, но и долгосрочно планировать приоритетные действия, направленные на развитие отдельных сфер жизнедеятельности конкретных муниципалитетов.

Конкретные целевые установки, на достижение которых региональные и муниципальные органы будут работать совместно, возможно определить только после получения комплексной информации о текущих (и ретроспективных) значениях всех показателей, признанных значимыми для проведения анализа. Рекомендации, подобные тем, что даны выше в конце каждого информационного блока, посвященного одному из показателей, даются в стратегических и программных документах после описания каждого показателя, независимо от уровня их получения (региональный, муниципальный, субмуниципальный), и сопровождаются перечислением ресурсов, направленных на поддержку сферы, описываемой показателем, ожидаемых результатов в тактических и стратегическом периоде, лиц, ответственных за достижение результатов.

Библиография:

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

2. Котилко В.В., Фарков А.Г. Методология и механизмы развития и двойного использования транспортной инфраструктуры лесного комплекса // Региональная экономика: теория и практика. – 2013 – № 11. – С. 23– 29.

3. Орлов Е.В. Некоммерческая концессия: теоретические основы и практическое применение. – Ярославль: Филигрань, 2017. – 150 с.

References:

1. Bozhenko S.V., Brut– Bruljako A.A., Orlov E.V. Strategicheskie napravlenija prostranstvennogo razvitija Kostromskoj oblasti [Strategic directions of spatial development of the Kostroma region], Regional'naja jekonomika: teorija i praktika. 2012. – № 41, p.p.14– 25. (In Russ.)

2. Kotilko V.V., Farkov A.G. Metodologija i mehanizmy razvitija i dvojnogo ispol'zovanija transportnoj infrastruktury lesnogo kompleksa [Methodology and mechanisms of development and double use of transport infrastructure of a forest complex], Regional'naja jekonomika: teorija i praktika. 2013. № 11, p.p. 23–29. (In Russ.)

3. Orlov E.V. Nekommercheskaja koncessija: teoreticheskie osnovy i prakticheskoe primenenie [Noncommercial concession: theoretical bases and practical application]. Jaroslavl'. Filigran', 2017. – 150 p. (In Russ.)