НАПРАВЛЕНИЯ ИНТЕНСИФИКАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ КОНЦЕССИИ

Орлов Е. В.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления, Костромской государственный университет (Россия), 156005, Россия, г. Кострома, ул. Дзержинского, 17, ev_orlov@rambler.ru

УДК 332.122(470.317)
ББК 65.9(2Рос-4Кос)

Цель. Определение приоритетных целей и задач муниципальных образований Костромской области, которые имеют наиболее негативные результаты социально-экономического развития, при условии использования в регионе такого инструмента, как некоммерческая концессия.

Методы. Проведенное исследование базируется на результатах анализа основных социально-экономических показателей муниципальных образований. Перечень показателей определен в предшествующих работах автора. Поскольку во главу угла поставлено благополучие человека, практически все показатели даны в расчете на душу населения. При определении целевых установок использован принцип «от общего к частному».

Результаты. Указаны результаты социально-экономического развития, которых возможно достичь в первом стратегическом периоде продолжительностью до 10 лет. Определены наборы приоритетных действий, которые для этого необходимо совершить органам управления рассмотренных районов и Костромской области. Их достижение становится возможным в результате использования некоммерческой концессии. Выявлены базовые направления действий органов муниципального и регионального управления: снижение межмуниципальной дифференциации, совершенствование систем управления и создание хозяйствующих субъектов в приоритетных отраслях.

Научная новизна определяется использованием такого инструмента регионального развития, как некоммерческая концессия, а также перечнем анализируемых показателей, определением их значений в расчете на каждого жителя конкретной территории, и выявленными направлениями развития муниципалитетов, испытывающих сегодня трудности.

Ключевые слова: некоммерческая концессия, показатели социально-экономического развития, целевые установки, межмуниципальное выравнивание.

THE DIRECTIONS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT INTENSIFICATION OF MUNICIPALITIES, USING NONCOMMERCIAL CONCESSION

Orlov E. V.

Candidate of Economic Science, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Management, Kostroma State University (Russia), 156005, Russia, Kostroma, Dzerzhinsky str., 17, ev_orlov@rambler.ru

© Орлов Е. В., 2018

Purpose. Definition of the priority purposes and problems of municipalities of the Kostroma region which have the most negative results of social and economic development, in case of using such tool as noncommercial concession.

Methods. The conducted research is based on results of the analysis of the main socio-economic indexes of municipalities. The list of indicators is defined in the previous works of the author. As the wellbeing of the person is regarded as of paramount importance, practically all indicators are given per capita. When determining purposes the principle "from the general to the particular» is used.

Results. Results of social and economic development which is possible for reaching in the first strategic period (about 10 years) are specified. Sets of priority actions which for this purpose governments of the considered municipal districts and the Kostroma region need to make are defined. Their achievement becomes possible as a result of use of noncommercial concession. The basic directions of actions of municipal and regional governments are revealed: decrease in intermunicipal differentiation, improvement of governing systems and creation of enterprises in priority branches.

The scientific novelty is defined by use of such instrument of regional development as noncommercial concession and also the list of the analyzed indicators, determination of their values counting on each inhabitant of the concrete territory, and the revealed directions of development of the municipalities experiencing difficulties today.

Key words: noncommercial concession, indicators of social and economic development, purposes of development, intermunicipal alignment.

Некоммерческая концессия – новый инструмент регионального развития, внедряемый автором в научный оборот. Его суть состоит в использовании системы 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, имеющей в качестве главнейшей цели повышение уровня жизни населения. В предшествующих работах (в т.ч. [1]) были рассмотрены теоретические основы некоммерческой концессии и различные аспекты ее внедрения. В данной статье определяются возможные практические результаты ее использования в конкретных муниципальных образованиях.

Для представления возможных результатов использования некоммерческой концессии были выбраны 3 муниципальных района Костромской области, имеющие наиболее негативные показатели социально-экономического развития. Это Чухломский, Поназыревский и Пыщугский муниципальные районы. Оценка производилась по тем показателям из представленных в монографии [2, с. 36–39], по которым сегодня есть достоверные ретроспективные данные. На базе указанных районов предлагается рассмотреть изменение значений показателей, отражающих уровень жизни населения или оказывающих на него наибольшее влияние, и оценить перспективы использования некоммерческой концессии.

Наиболее значимым показателем развития муниципалитетов и региона в условиях реализации некоммерческой концессии и смещения акцентов в развитии административно-территориальных образований в направлении повышения благополучия человека, становится динамика численности постоянного населения. Указанные выше три муниципальных района имеют негативные значения динамики данного показателя – как и во многих других районах Костромской области естественная убыль дополняется миграционным оттоком (таблица 1).

Представленные в таблице районы находятся в части перечня муниципалитетов региона с наибольшими значениями убыли населения. Несмотря на то, что демографическая ситуация (снижение численности населения) в отдельных районах Костромской области складывается еще хуже, можно предположить, что, учитывая отставание данных районов по другим показателям, возможно, они находятся на пределе своего

Таблица 1. **Демографическая динамика в рассматриваемых муниципальных районах в 2012–2015 годах, %**

Район	**Естественное движение**	**Миграция**	**Общий итог**	**Среднегодовые изменения**
Поназыревский	–2,21	–8,27	–10,48	–2,62
Пыщугский	–1,54	–8,05	–9,6	–2,4
Чухломский	–2,29	–6,3	–8,59	–2,15

Построено на основании данных [3, 4]

Таблица 2. **Обеспеченность населения рассматриваемых муниципальных районов в сфере здравоохранения в 2014 году**

Район	**Кол-во человек на место лечения в стационаре**	**Кол-во человек на одного врача**	**Кол-во человек на одного сотрудника из среднего медицинского персонала**
Поназыревский	298,5	826,4	114,7
Пыщугский	518,1	781,3	123,0
Чухломский	495,0	740,7	134,8
лучшее значение	103,1	357,1	72,6
худшее значение	1408,5	943,4	157,0

Построено на основании данных [4, 5]

демографического потенциала и не могут давать большие показатели оттока. В случае сохранения тенденций убыли населения, даже без учета негативных изменений в структуре населения, примерно через 40 лет эти районы полностью обезлюдеют.

Некоммерческая концессия, благодаря комплексному позитивному воздействию на все стороны жизни конкретного человека, позволит переломить указанную тенденцию и получить небольшой (около 0,1–0,3 %), но стабильный прирост населения в основном за счет процессов естественного его движения, при возможном сохранении слабонегативной миграционной составляющей (до –0,2 %). Этому будут способствовать процессы, основные параметры которых могут быть описаны с использованием указанных далее показателей, и реализация следующих мер:

- удержание молодежи путем создания благоприятных условий жизни и деятельности, заключения целевых договоров на обучение в высших и средних специальных учебных учреждениях;
- повышение обеспеченности качественными услугами здравоохранения и образования;
- предоставление рабочих мест с достойной оплатой труда;
- развитие жилого фонда и расширение перечня коммунальных услуг, создание соответствующей инфраструктуры;
- усиление за счет регионального и муниципального компонентов социальной защищенности материнства и детства, предоставление материальных и нематериальных льгот молодым родителям;
- продление срока активной трудовой деятельности;
- организация спортивных и культурных мероприятий на базе действующих и новых объектов социальной инфраструктуры.

Для оценки обеспеченности услугами образования и здравоохранения, играющими одну из главнейших ролей при выборе населением мест жительства, сегодня присутствуют данные только для определения текущих параметров в медицинской сфере. Определить значения ключевых показателей образования [2, с. 36], не представляется возможным по причине отсутствия точных исходных данных.

Информация о значениях базовых показателей здравоохранения, сбор которых упрощен по причине прямого управления этой сферой с регионального уровня, представлена в таблице 2.

Исходя из данных, представленных в таблице, можно сделать вывод, что местами для лечения жители рассматриваемых районов обеспечены лучше, чем в среднем по региону. Однако это не отменяет необходимости принятия мер, направленных на улучшение значения данного показателя до уровня, сопоставимого со значениями, полученными в муниципалитетах-лидерах.

Существенно хуже ситуация с обеспеченностью медицинскими работниками – по этим показателям Поназыревский, Пыщугский и Чухломский районы находятся на последних местах рейтингов. И если в некоторых районах недостаток медицинского персонала компенсируется возможностью пользоваться услугами в сфере здравоохранения соседних, хорошо обеспеченных в этой сфере муниципалитетов, то районам, расположенным на северо-востоке Костромской области можно рассчитывать только на собственные ресурсы.

Использование некоммерческой концессии позволит, благодаря мерам дополнительного финансового и имущественного стимулирования (например, предоставление жилья и повышение финансового обеспечения за счет регионального и местных бюджетов), заключению целевых договоров на обучение (с обязательствами отработать не менее 5 лет в муниципалитете, принимавшем участие в оплате обучения) и другим централизованным мероприятиям повысить привлекательность здравоохранения в этих районах в качестве места приложения труда как для потенциальных работников (школьников), так и для действующих специалистов, проживающих сегодня на других территориях. Кроме указанных выше актуальными становятся следующие меры:

- капитальный ремонт медицинских учреждений, требующих такого ремонта, или строительство новых;
- обеспечение специалистов новейшими техническими средствами, используемыми в диагностике и лечении болезней, а также позволяющими проводить on-line консультации с более опытными коллегами;

• обеспечение возможности профессионального роста (в том числе посредством использования новых информационных технологий);

• развитие возможностей пользования услугами в сферах образования, культуры и спорта медицинских работников и членов их семей.

Необходимо отметить, что большинство указанных мер будет актуально и для образовательной деятельности. В результате реализации этих мероприятий обеспеченность врачами в рассматриваемых районах будет повышена в среднем в 2,2 раза, средним медицинским персоналом – в 1,7 раза.

Среди показателей экономической группы, в разрезе которых сегодня имеются достоверные данные, дающих значимый срез ситуации, складывающейся в том или ином муниципальном образовании, необходимо выделить те, которые отражают наполнение и структуру доходов бюджета. Одним из наиболее информативных для ретроспективного и сравнительного анализа показателей является такой, как «доходы бюджета в расчете на душу населения». Проранжировав по нему, исходя из данных за 2016 год [6], 24 муниципальных района Костромской области, имеем следующие результаты: Пыщугский район находится на 13 месте, Чухломский – на 21, Поназыревский – на 23. Необходимо отметить, что далее все расчеты произведены исходя из текущих объемов поступлений, т.е. при определении конкретных целевых значений, по состоянию на тот или иной период времени, нужно учитывать реальные инфляционные колебания.

Учитывая то, что лидеры добились своего положения за счет значительного притока безвозмездных поступлений, большинство из которых передано из бюджетов других уровней бюджетной системы, при сопоставимых показателях налоговых и неналоговых доходов, можно сделать вывод, что на начальном этапе реализации некоммерческой концессии выравнивание бюджетной обеспеченности будет происходить за счет перераспределения безвозмездных поступлений в пользу указанных районов. Так, для выравнивания ситуации, объемы безвозмездных поступлений увеличиваются в 2–2,5 раза, что приведет к росту общего объема доходов в 1,7–2,2 раза. Осуществление данных действий не является проблемой в рамках некоммерческих концессионных отношений. Но на протяжении первого стратегического периода (протяженностью до 10 лет) перед органами управления указанных районов и расположенных на их территории городских и сельских поселений стоит задача максимального замещения безвозмездных перечислений собственными доходами.

Выход на полную бездотационность лежит за пределами указанного периода, но видится необходимым наметить общие цели и определить процент их достижения на ближайшую стратегическую перспективу. Глобальным целевым значением такого показателя, как «доля собственных доходов в доходах бюджета», коррелирующего с показателем «собственные доходы бюджета на душу населения», является 100 %. Учитывая то, что сегодня этот показатель у лидеров составляет 44,8 %, а в рассматриваемых районах находится в пределах 24,3–29,7 % (при повышении уровня доходов до целевых значений эта доля падает до уровня 11,1–15,1 %), целевым значением обеспеченности собственными доходами в первом стратегическом периоде является 50 %.

Указанное значение является достижимым при условии концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития муниципалитетов, при этом будут задействованы обе составляющие собственных доходов бюджета: налоговые и неналоговые. Поскольку органы местного самоуправления практически не могут влиять на ставки налогов, собираемых на территории муниципалитета, они имеют возможность только способствовать развитию налогооблагаемой базы, что может быть осуществлено посредством поддержки предпринимательской деятельности и развития муниципальных субъектов хозяйствования (в большей степени предприятий с участием муниципалитета и в меньшей – муниципальных учреждений).

Исходя из указанного ограничения, основной акцент будет сделан на увеличении объемов именно неналоговых доходов бюджетов, что становится возможным в результате создания муниципальных предприятий и участия в капиталах акционерных обществ, действующих в востребованных потребителями отраслях и имеющих целью извлечение прибыли, а также развития муниципальной имущественной базы не только в направлениях, необходимых для выполнения функций, возложенных на муниципалитеты законодательством.

Если учесть, что налоговые доходы изменятся не столь существенно, как неналоговые – в течение стратегического периода можно прогнозировать их рост в 2,5 раза, то неналоговые, для достижения обеспеченности собственными доходами до уровня 50 %, увеличатся в Поназыревском районе в 10,6 раза, в Пыщугском и Чухломском районах в 5 раз. Значительный рост в Поназыревском районе можно объяснить эффектом «низкой базы», поскольку сейчас неналоговые доходы составляют 6,1 % от текущих доходов и, соответственно, 2,8 % от их целевого значения. Уверенность в достижимости этих результатов основывается на информации о текущих значениях долей собственных доходов бюджетов в других районах Костромской области, о чем сказано выше, и имеющих практически идентичную с рассматриваемыми районами ситуацию по большинству показателей.

Таблица 3. **Текущие (2016 год) и целевые (в ценах 2016 года) доходы бюджетов муниципальных образований в расчете на 1 жителя, тыс. руб.**

Район	Поступления											
	Налоговые			Неналоговые			Безвозмездные			Всего		
	текущее значение	изменение, раз	целевое значение	текущее значение	изменение, раз	целевое значение	текущее значение	изменение, раз	целевое значение	текущее значение	изменение, раз	целевое значение
Поназыревский	3,61	2,5	9,03	1,21	10,6	12,78	15,01	1,5	21,8	19,83	2,2	43,6
Пыщугский	4,36	2,5	10,9	2,21	4,9	10,9	19,08	1,1	21,8	25,65	1,7	43,6
Чухломский	4,4	2,5	11	2,15	5	10,8	15,47	1,4	21,8	22,02	2	43,6

Построено на основании данных [4, 6]

Целевые значения доходов бюджетов Поназыревского, Пыщугского и Чухломского, которые будут получены по итогам первого стратегического периода, в котором в регионе будет применена некоммерческая концессия, представлены в таблице 3.

Следующим значимым показателем, в разрезе которого сегодня присутствуют достоверные ретроспективные данные, является динамика количества субъектов малого предпринимательства, в расчете на 1 000 жителей муниципального района. При этом Поназыревский и Пыщугский районы относятся к группе муниципалитетов с наиболее негативной динамикой (убыль субъектов малого предпринимательства составила соответственно 3,39 и 4,83 в среднем в течение 3 лет), в Чухломском районе ситуация менее негативна, но также зафиксирована значительная убыль (2,29).

Целевым значением динамики субъектов малого предпринимательства для всех указанных районов является ежегодный рост числа созданных субъектов (за вычетом ликвидируемых) на уровне не менее 3 единиц в расчете на 1 000 человек населения. В рамках некоммерческой концессии этому будет способствовать стабилизация и дальнейший рост численности населения, которому предоставляются товары и услуги, необходимые для нормальной жизнедеятельности, а также создание и развитие лесопромышленного предприятия с государственным и муниципальным участием, вокруг которого образуются частные предприятия, обеспечивающие различные аспекты его деятельности. Возможность такого роста подтверждается данными за предшествующие периоды, когда при большем количестве населения, количество приходящихся на 1 000 человек субъектов малого предпринимательства было выше, чем зарегистрировано в настоящее время. Органами муниципального и государственного управления будут приложены и дополнительные усилия в следующих направлениях:

- содействие в регистрации новых хозяйствующих субъектов, сокращение времени, затрачиваемого на мероприятия, связанные с их созданием;
- оказание консультативной помощи новым предпринимателям, организация обучающих мероприятий для них;
- предоставление субсидий на различные цели (организация своего дела, оплата процентов по кредитам, лизинговых платежей, закупка оборудования и т.д.), преимущественно субъектам предпринимательства, занятым производственной (в т.ч. сельскохозяйственной) деятельностью и обеспечением различных аспектов деятельности созданного лесопромышленного предприятия.

Малое предпринимательство и лесопромышленное предприятие создадут новые рабочие места, что позитивно отразится на показателях рынка труда, наиболее негативные значения которых наблюдаются сегодня в Чухломском районе (средний уровень регистрируемой безработицы там составляет 1 %). Официально регистрируемый уровень безработицы снизится до значения 0,5 %, что повлечет снижение до нормальных значений (2,5–3 %) реального уровня безработицы. Также мерами, направленными на снижение безработицы, станут следующие:

- развитие социальной и коммунальной инфраструктуры, требующее привлечения новых работников;
- направление за счет бюджета на профессиональную переподготовку по востребованным в районе специальностям.

В результате использования возможностей, предоставляемых органам местного самоуправления в рамках некоммерческой концессии, например, бесплатного получения юридических, информационных и других видов услуг и ресурсов, что ведет не только к сокращению затрат на обеспечение деятельности местных органов власти, но и снижению потребности

в сотрудниках, произойдет снижение затрат на содержание органов муниципального управления, приходящихся на одного жителя.

Снижению нагрузки на жителей, связанной с содержанием органов управления, будет способствовать сокращение численности муниципальных служащих на 40 % в течение первого стратегического периода, обоснованное и прошлым опытом, и возможностями, которые предоставляет некоммерческая концессия. Экономия, которая будет получена в результате пропорционального сокращению количества муниципальных служащих снижения затрат на обеспечение их деятельности, представлена в таблице 4.

Указанные в таблице целевые параметры достигаются во всех представленных районах за счет дополнительной экономии на затратах, относимых в деловой среде к «постоянным», снижения потребности в отдельных видах обслуживания органов управления (например, транспортном), а также эффективного использования высвобожденных ресурсов (например, помещений).

Основными ресурсами сокращения численности муниципальных служащих, а, следовательно, и затрат на содержание соответствующих органов в условиях некоммерческой концессии становятся следующие:

- приведение структуры и функций органов муниципального управления к единой системе, не предусматривающей создание подразделений местных администраций, не входящих в состав типовой структуры, одобренной правообладателем некоммерческой концессии – администрацией региона;
- передача части обеспечивающих функций органам управления регионального уровня;
- оптимизация системы муниципального управления, предусматривающая сокращение количества персонала с перераспределением обязанностей для обеспечения исполнения значимых функций сокращаемых сотрудников и экономии на оплате труда.

Дополнительно, в целях повышения качества оценки социально-экономической ситуации, на начальном этапе использования некоммерческой концессии органы государственного и муниципального управления в приоритетном порядке приступают к сбору и обработке следующих данных:

- показатели развития образования (обеспеченность детей местами в дошкольных учреждениях, учитывающая переполненность отдельных учреждений и детей, родители которых не встали в очередь для получения места в них; численность воспитанников, приходящихся на 1 учителя/воспитателя; обеспеченность детей местами в учреждениях дополнительного образования);
- вложения в развитие коммунальной и социальной инфраструктуры, производственной деятельности (бюджетные инвестиции) в расчете на 1 жителя, осуществленные из бюджетов различных уровней и субъектами экономики, находящимися в муниципальной (и государственной) собственности;
- благоустроенность жилого фонда (доля жилых помещений, обеспеченных всеми коммунальными благами);
- объем товаров собственного производства, реализованных муниципальными, государственными и крупными частными организациями в стоимостном выражении, в расчете на 1 жителя.

Из представленных перечней приоритетных действий видно, что большинство из них может быть осуществлено при поддержке предприятия (предприятий) действующего в приоритетной отрасли региона – лесопромышленном комплексе и путем оптимизации деятельности органов управления, прежде всего муниципальных. Одним из приоритетов деятельности указанного предприятия становится создание в каждом районе не менее 5 объектов социальной и коммунальной инфраструктуры в первом стратегическом периоде. Услугами указанных объектов смогут пользоваться не только сотрудники предприятия и члены их семей, но и все жители муниципального района, что позитивно отразится на значениях основных показателей его развития.

Общее повышение уровня жизни населения региона, выступающее главной целью регионального развития, достигается за счет выравнивания межмуниципальной дифференциации, т.е. доведения значений ключевых показателей в отстающих муниципалитетах до уровня лидеров. Основными действиями органов управления всех уровней, реализация которых способствует достижению указанной цели, являются совершенствование систем управления и создание хозяйствующих субъектов в приоритетных отраслях.

Таблица 4. **Затраты на содержание системы муниципального управления, руб. на 1 жителя территории в год**

Район	**Текущее значение**	**При снижении затрат на 40 %**	**Необходимое дополнительное снижение, %**
Поназыревский	2990,6	1794,36	2,5
Пыщугский	3836,8	2302,08	24
Чухломский	3005,1	1803,06	3,0
Эталон	**1750**		–

Построено на основании данных [4, 5]

Литература:

1. *Орлов Е. В.* Некоммерческая концессия: теоретические основы и практическое применение: Монография. Ярославль: Филигрань, 2017. 150 с.
2. *Орлов Е. В.* Управление социально-экономическим развитием региона: теоретические основы, проблемы и пути их решения: Монография. Кострома: Линия-График, 2015. 172 с.
3. База данных показателей муниципальных образований. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst34/DBInet.cgi (дата обращения 12.10.2016).
4. Экономическое положение городских округов и муниципальных районов Костромской области в 2015 году:. Костромастат, 2016. 72 с.
5. Городские округа и муниципальные районы Костромской области: Костромастат, 2015. 196 с.
6. Интернет-сайт департамента финансов Костромской области [Электронный ресурс]. URL: http://depfin.adm44.ru (дата обращения 15.10.2017).

References:

1. *Orlov E. V.* Non-commercial concession: theoretical bases and practical application: Monograph. Yaroslavl: Filigree, 2017. 150 p.
2. *Orlov E. V.* Management of socio-economic development of the region: theoretical foundations, problems and solutions: Monograph. Kostroma: Line-Graph, 2015. 172 p.
3. Database of indicators of municipalities. [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst34/DBInet.cgi (date of reference 12.10.2016).
4. The economic situation of urban districts and municipal districts of the Kostroma region in 2015 :. Kostromastat, 2016. 72 p.
5. Urban districts and municipal districts of the Kostroma region: Kostromastat, 2015. 196 p.
6. The Internet site of the Department of Finance of the Kostroma Region. [e-resource]. URL: http://depfin.adm44.ru (date of reference 15.10.2017).