DOI 10.22394/1726-1139-2020-2-51-66

Теоретические и нормативные основы некоммерческой концессии

Орлов Е. В.

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

РЕФЕРАТ

В статье, продолжающей ряд публикаций автора о некоммерческой концессии, рассмотрены теоретические аспекты использования этого инструмента регионального развития. Предполагается, что его применение позволит существенно повысить эффективность взаимодействия региональных и местных органов управления в целях повышения уровня жизни населения, проживающего во всех муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации. Акцент сделан на регулировании некоммерческих концессионных отношений с помощью договора, заключаемого в рамках, определенных региональным законом, а также прочих элементах механизма применения некоммерческой концессии для регионального развития. Рассмотрены основные составляющие договоров некоммерческой концессии, приоритетное внимание уделено новым правам и обязанностям сторон, возникающим в связи с заключением соответствующих договоров и отражающим новизну данного инструмента развития регионов. Целостный механизм использования некоммерческой концессии для ускорения социально-экономического развития муниципалитетов и регионов, отдельные элементы которого рассмотрены в предыдущих работах автора, позволяет осуществлять комплексное воздействие на базовые сферы жизнедеятельности населения в целях существенного улучшения складывающейся в них ситуации. В результате использования некоммерческой концессии в регионе происходит выравнивание социально-экономического развития муниципалитетов, предоставление гражданам рабочих мест, товаров и услуг по месту проживания, что позволяет снизить переток населения, решая тем самым проблемы критического снижения численности населения одних территорий и перенаселенности других. Некоммерческая концессия является универсальным инструментом регионального развития и может быть применена после апробации на базе одного или нескольких регионов, во всех субъектах РФ.

Ключевые слова: франчайзинг, регион, муниципалитет, договор некоммерческой концессии, рабочие группы, система стратегических документов, социально-экономическое развитие

Для цитирования: *Орлов Е. В.* Теоретические и нормативные основы некоммерческой концессии // Управленческое консультирование. 2020. № 2. С. 51–66.

Theoretical and Law Bases of Noncommercial Concession

Evgeniy V. Orlov

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

ABSTRACT

Theoretical aspects of noncommercial concession use are considered in the article. It will allow to increase significantly efficiency of regional and local governing bodies interaction, and therefore the standard of living of municipalities population. The emphasis is placed on regulation of the noncommercial concession relations by the contract, determined by the regional law, and also other elements of the mechanism of noncommercial concession use for regional development.

The main components of noncommercial concession contracts are considered, priority attention is paid to the new rights and obligations of the parties, arising in connection with the conclusion of the relevant contracts and reflecting novelty of this regions development instrument. The complete mechanism of noncommercial concession use for acceleration of social and economic development of municipalities and regions allows to carry out complex impact

on basic spheres of the population`s activity for significant improvement of the situation. Use of noncommercial concession in the region is resulted by alignment of social and economic development of municipalities, granting to citizens jobs, goods and services in the place of residence, that allows to lower a population overflow, solving thereby problems of critical decrease in population of some territories and overpopulation of others. Noncommercial concession is the universal instrument of regional development and can be applied, after approbation on the basis of one or several regions, in all regions of the Russian Federation.

Keywords: Franchizing, region, municipality, contract of noncommercial concession, workgroups, system of strategic documents, social and economic development

For citing: *Orlov E. V.* Theoretical and Law Bases of Noncommercial Concession // Administrative consulting. 2020. N 2. P. 51–66.

Введение

В условиях усиления внешнеполитического давления [15; 17; 18; 20; 21 и др.] и усложнения внутренней ситуации в стране [1; 2; 3; 5 и др.] становится необходимой разработка методов и механизмов, позволяющих противодействовать центробежным силам, в том числе объединять органы управления различных уровней для совместного воздействия на наиболее проблемные участки жизнедеятельности локальных и региональных социумов.

Целью данной статьи является рассмотрение концептуальных и законодательно-нормативных подходов к внедрению указанного инструмента в деятельность субфедеральных и местных органов управления. Для достижения указанной цели автором поставлен и решен ряд задач, нашедших свое отражение в структуре данной статьи.

В первом разделе дана краткая информация о самом предлагаемом инструменте регионального развития — некоммерческой концессии, поскольку предполагается, что не все читатели имели возможность ознакомиться с предыдущими работами автора.

Во втором разделе, на основе анализа преимущественно зарубежных источников, определены дополнительные, не рассмотренные ранее, преимущества и недостатки коммерческой концессии (франчайзинга) и выявлено их потенциальное влияние на эффективность взаимодействия органов управления регионами и муниципалитетами.

В третьем разделе проведены аналогии между коммерческой и некоммерческой концессией в рамках классификационных признаков первой, определены те из них, которые являются значимыми для некоммерческого варианта, уточнены те особенности, которые оказывают наибольшее влияние на построение и функционирование некоммерческих концессионных отношений.

В четвертом разделе рассмотрены основные аспекты договоров некоммерческой концессии, как общие для всех документов договорной формы, так и отличающие данный вид договоров от прочих. Особенное внимание уделено правам и обязанностям сторон, возникающим в результате заключения договора.

В пятом разделе представлены основные элементы механизма применения некоммерческой концессии для ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, учитывающие преимущества, получаемые в процессе использования некоммерческой концессии, ее структурные особенности и возможности, вытекающие из договорной формы установления взаимоотношений.

1. Некоммерческая концессия: определение

Поскольку некоммерческая концессия является новым инструментом регионального развития, в научной литературе, кроме предшествующих работ автора [9 и др.],

упоминание о ней не встречается. Единственный случай употребления данного словосочетания связан с тем, что В. Перков [10], говоря о коммерческой концессии (франчайзинге), пишет, что, по логике, должен существовать и ее некоммерческий вариант.

В Российской Федерации франчайзинг официально называется «коммерческой концессией». Законодательно установленного определения данного понятия не существует, поэтому авторы, раскрывающие в своих работах отдельные аспекты коммерческой концессии (франчайзинга) [4; 6; 7; 8; 11; 13], дают свои определения, которые были приняты во внимание при формулировании определения некоммерческой концессии.

Отношения, возникающие в результате заключения договора коммерческой концессии, урегулированы только гл. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации[1]. Так, в соответствии со ст. 1027 указанного документа, по договору коммерческой концессии одна сторона (правообладатель) обязуется предоставить другой стороне (пользователю) за вознаграждение на срок или без указания срока право использовать в предпринимательской деятельности пользователя комплекс принадлежащих правообладателю исключительных прав, включающий право на товарный знак, знак обслуживания, а также права на другие предусмотренные договором объекты исключительных прав, в частности на коммерческое обозначение, секрет производства (ноу-хау). При формулировании теоретических основ некоммерческой концессии все указанные особенности, за исключением коммерческой составляющей, были приняты во внимание.

В результате развития теоретических основ некоммерческой концессии в предшествующих работах автора [9 и др.], на момент написания данной статьи, базовое понятие может быть определено следующим образом:

Некоммерческая концессия — это форма оптимизации взаимодействия законодательно разделенных уровней управления: органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, основанной на договорных отношениях, в результате которой стороны объединяют усилия в целях повышения качества жизни населения, путем перераспределения обязанностей по оказанию услуг и осуществлению обеспечивающей деятельности, оптимизации структуры и взаимодействия органов управления, общего планирования и развития реального сектора экономики.

Предполагается, что на основе некоммерческой концессии региональные и муниципальные органы управления будут строить взаимоотношения, не противоречащие положениям главы 8 Конституции Российской Федерации, провозглашающей самостоятельность местного самоуправления вообще и органов местного самоуправления в частности. Эффект достигается путем единовременного государственно-муниципального воздействия на те сферы жизнедеятельности общества, которые требуют приоритетного внимания в данный период времени.

Мы склонны согласиться с А. А. Уваровым, который пишет [12, с. 22], что сфера облеченного в форму договора взаимодействия не должна касаться отношений, связанных с перераспределением властных полномочий от органов местного самоуправления к органам государственной власти. Договорная форма используется во взаимодействии между государственными и муниципальными органами власти по вопросам их сотрудничества, в частности в гражданско-правовых отношениях имущественного характера, а также для создания государственными органами необходимых правовых, организационных, материально-финансовых и других условий реализации полномочий органов местного самоуправления.

---

[1] Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 2) [Электронный ресурс]. Режим доступа: Система КонсультантПлюс (дата обращения: 15.04.2019).

2. Преимущества и недостатки применения концессионных инструментов для развития регионов

Основные преимущества и недостатки франчайзинга, наиболее полно отраженные в исследованиях М. Мендельсона [7, с. 21–23] и В. Колесникова [6, с. 39–46], были рассмотрены нами применительно к некоммерческой концессии ранее [9, с. 18–22]. Необходимо отметить, что частично аналогичные позиции отражены и в зарубежных источниках, например [24].

Проблемы, имеющие наибольшую вероятность возникновения в ходе установления и дальнейшего развития некоммерческой концессии, также не были оставлены нами без внимания — они также достаточно подробно рассмотрены в предшествующих работах (например [9, с. 59–63]). Здесь видится необходимым рассмотреть дополнительные параметры, в основном ограничивающие применение концессионных инструментов, представленные в зарубежной литературе.

Особенное внимание авторы [14; 19; 25] уделяют проблемам взаимодействия правообладателя и операторов, которые в современной коммерческой концессии, требуя большей свободы действий, обладая собственным видением бизнеса и его перспектив, постоянно пытаются выйти за рамки, указанные в договоре. Вопросы доверия, делегирования полномочий действительно являются краеугольными в условиях коммерческой концессии. Иногда проблемы взаимодействия обусловлены новым типом операторов, занимающих более активную позицию. Подобные проблемы неактуальны для некоммерческой концессии, поскольку операторы известны и предсказуемы, основные элементы взаимодействия сторон договора прописаны в законодательных актах, к тому же большинство операторов не обладают ресурсами для самостоятельной деятельности.

В то же время возникает вопрос [25] восприимчивости правообладателя к инициативам, исходящим от операторов. Их предложения нововведений должны рассматриваться, а наиболее приемлемые и перспективные внедряться в деятельность всей сети. При некоммерческой концессии такие предложения проходят минимальный путь, рассматриваются оперативно (на уровне, достаточном для принятия решения) и, в случае признания полезными, в кратчайшие сроки распространяются на деятельность всех операторов. Этому способствуют и ограниченность территории, и система взаимодействия подразделений администрации региона и муниципальных администраций в рамках матрично-модульной структуры.

Дополнительно можно упомянуть вопрос использования новых информационных технологий при установлении отношений франчайзинга, указанный Ф. Лафонтен [22, с. 24] в качестве одного из ключевых. Но если в коммерческой концессии это, помимо получения преимуществ (единообразие, удешевление и т. д.), приводит к возникновению проблем (перекладывание расходов на операторов, использование ими других технологических решений и т. д.), то в некоммерческой подобные недостатки также не актуальны, поскольку основное финансирование информатизации в значительной степени осуществляется за счет правообладателя, а у большинства операторов нет ресурсов на заказ или приобретение других информационных решений.

С. Майкл [23], рассматривая влияние франчайзинга на экономическое развитие территорий (при том, что оно не является целью данного вида предпринимательской деятельности), приходит к выводу о том, что такое влияние есть и оно является упреждающим, т. е. развитие коммерческой концессии ведет к развитию территории. Можно предположить, что внедрение некоммерческой концессии, непосредственной целью которой является социально-экономическое развитие регионов и муниципалитетов, приведет к значительному ускорению такого развития.

3. Определение направлений развития некоммерческой концессии на основании классификации франчайзинга

В результате отсутствия у органов управления производственной деятельности и коммерческих интересов во взаимоотношениях с муниципалитетами, а также ограниченности некоммерческой концессии территорией конкретного региона, из всех признаков классификации франчайзинга, представленных ранее [9, с. 136], для некоммерческой концессии будут актуальны только характер деятельности объектов франчайзинга и структура построения франшизной системы. Необходимость использования аналогов апробированных и наиболее совершенных видов коммерческой концессии определяет выбор варианта по первому параметру — франшиза на определенный вид деятельности, а конкретно, франчайзинг бизнес-формата, являющийся, по мнению зарубежных авторов (например, [23]), наиболее разработанной, часто используемой и одновременно наиболее перспективной формой коммерческой концессии. А двухуровневая система органов местного самоуправления делает единственно возможным, по второму параметру, такой вид районного франчайзинга, как субфранчайзинг.

Видится необходимым остановиться более подробно на особенностях бизнес-формат франчайзинга, которые, с одной стороны, выделяют его среди остальных видов, а с другой — позволяют использовать в системе управления регионом. Продуктом (передаваемым по договору) [16, с. 125] является точка реализации товаров или услуг, оператору продается «путь ведения дел» вместе с пакетом услуг и руководством по ведению дел, в котором раскрыты стандарты контроля качества, условия постоянного обучения, коммуникации и другие виды поддержки.

Этот вид франчайзинга, по мнению В. Колесникова [6, с. 64], представляет собой способ ведения бизнеса, при котором оператор приобретает право, ограниченное конкретной территорией, открыть собственное предприятие аналогичного профиля под товарным знаком (знаком обслуживания) продавца франшизы и берет на себя обязательства полностью скопировать формат франшизного бизнеса по определенной модели, отработанной компанией-франшизодателем. По нашему мнению, все указанные особенности оптимально подходят к взаимоотношениям между органами управления регионом и муниципалитетами.

Использование бизнес-формат франчайзинга означает наличие у правообладателя: торговой марки, технологии ведения дела, методов, стандартов, системы знаний, технических и маркетинговых ноу-хау, т. е. системы, право на использование которой и предоставляется оператору. Создание стандартов и бизнес-процессов, разработка требований к системе, формирование модели и ее апробация, завоевание доверия клиентов, формирование системы внутрисетевых взаимодействий являются задачами высокой сложности и требуют существенных затрат временны́х ресурсов. Правообладателем могут сдаваться операторам в аренду основные фонды, предлагаться финансирование, он вправе также выступить для них в качестве поставщика.

Необходимость использования субфранчайзинга, когда у оператора первого уровня, работающего на большой территории (в районе), появляются подконтрольные ему операторы, не имеющие прямого контакта с первоначальным правообладателем, обусловлена тем, что система органов муниципального управления имеет, в соответствии с законом[1], два уровня: в муниципальных районах есть городские и сельские поселения, а в городских округах могут создаваться районы.

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: Система КонсультантПлюс (дата обращения: 15.04.2019).

Оператор, действующий в «районе» и обладающий мастер-франшизой, может реализовывать товары и услуги сам, но основным его «бизнесом» является обеспечение и развитие деятельности субоператоров, действующих на территориях, входящих в зону его ответственности, так, как было бы в случае, если бы они работали напрямую с правообладателем. Все это идеально подходит к сложившейся системе управления.

4. Договор некоммерческой концессии как основа построения новых отношений между регионом и муниципалитетами

Правовой основой некоммерческой концессии будет являться закон региона, в котором она применяется, «О некоммерческой концессии» (его проект представлен в [9, с. 137–142]), не входящий в противоречия с нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровня.

В этом законе определяются: предмет его регулирования и основные понятия, принципы и цели некоммерческой концессии, ее участники, их полномочия и ответственность. В то же время он оставляет широкое поле для регулирования подзаконными актами и договорами некоммерческой концессии. Практические вопросы взаимодействия региональных и муниципальных органов власти в рамках некоммерческой концессии указываются в соответствующих договорах.

Договоры некоммерческой концессии заключаются между правообладателем — администрацией региона и операторами — органами исполнительной власти городских округов и муниципальных районов. Последние, в свою очередь, заключают договоры некоммерческой субконцессии с администрациями городских и сельских поселений. Данные договоры являются неотъемлемой частью системы правового обеспечения некоммерческой концессии и взаимодействия органов управления различных уровней. Городские округи, в большинстве случаев, не имеют права заключать договоры некоммерческой субконцессии, поскольку имеют простую структуру (без внутреннего деления).

Рассмотрим основные положения указанных договоров применительно к деятельности сторон. Целесообразно более подробно рассмотреть права и обязанности сторон, возникающие в результате заключения договоров концессии и субконцесии, и представленные в таблице. Содержание других разделов договоров, при всей их значимости, является более стандартизированным.

Как следует из материалов, представленных в таблице, практически все права одной из сторон некоммерческой концессии находят отражение в обязанностях другой, что обуславливает их совместное рассмотрение. Перечень прав и обязанностей сторон концессии может быть дополнен как в процессе рассмотрения данного механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти представителями научного сообщества, так и в процессе его практического использования органами управления.

Права осуществлять контроль деятельности операторов и запрашивать финансовую и иную отчетность, корреспондирующие с их обязанностями информировать о складывающейся на территории ситуации и предоставлять отчетность, позволяют региональной администрации (администрации муниципального района) проводить постоянный мониторинг, оперативно реагировать на негативное изменение тенденций, направлять информацию в соответствии с запросами вышестоящих органов управления без процедуры ее дополнительного сбора.

Передача функций многофункциональных центров по оказанию государственных и муниципальных услуг в тех местностях, где их создание нецелесообразно, муниципальным администрациям позволяет наделить последние функцией контроля сроков и качества указанных услуг, а также действий в случае невыполнения кон-

Таблица

Основные права и обязанности, возникающие в результате заключения договоров некоммерческой концессии

Table. Basic rights and obligations arising from the conclusion of non-commercial concession agreements

Правообладатель (субправообладатель)	Оператор (субоператор)
Права	
Контролировать деятельность оператора, осуществляемую в рамках данного договора, качество оказываемых населению услуг	Вносить предложения, направленные на совершенствование системы управления в целом или ее отдельных элементов
Запрашивать и получать финансовые и иные документы, отражающие деятельность оператора, проводить аудит его финансово-хозяйственной деятельности	Получать консультационную и информационную помощь правообладателя
Передавать право приема заявлений на оказание государственных услуг и направления документов исполнителям, с функцией контроля сроков исполнения	Подбирать персонал на должности, в соответствии с организационной структурой, одобренной правообладателем
Устанавливать единые сроки оказания государственных и муниципальных услуг	Предоставить оговоренное в договоре количество субконцессий
Рекомендовать операторам использовать единую структуру управления, соответствующую аналогичной структуре правообладателя	Получать содействие в повышении квалификации сотрудников
Обязанности	
Рассматривать предложения операторов относительно совершенствования взаимодействия, реализовывать наиболее ценные из них	Информировать правообладателя о социально-экономической ситуации, сложившейся на подконтрольной территории, особенно в случаях ее резкого изменения
Осуществлять регистрацию договоров в соответствии с действующим законодательством	Регулярно предоставлять правообладателю отчетность, указанную в нормативных документах или договоре
Обеспечивать операторов информацией, необходимой для деятельности (статистической, правовой и т. д.), в том числе проводя регулярные исследования области управления	Исполнять инструкции и указания правообладателя, связанные с деятельностью в рамках некоммерческой концессии, в том числе относительно структуры органов управления и унификации нормативной базы
Предоставлять оператору консультационную помощь, техническое содействие	Обеспечивать качество оказываемых услуг (в том числе по срокам) на уровне не меньшем, чем установленный правообладателем
Содействовать унификации муниципальной нормативной базы путем издания модельных нормативных актов и экспертизы актов, издаваемых операторами	Осуществлять прием у граждан заявлений на получение государственных услуг, передачу документации исполнителям и контроль сроков исполнения

Окончание табл.

Правообладатель (субправообладатель)	Оператор (субоператор)
Создать единую систему социально-экономического планирования	Участвовать в построении единой системы социально-экономического планирования
Содействовать повышению квалификации и обучению сотрудников операторов	Создавать нормативную базу в рамках, устанавливаемых правообладателем, внося предложения о ее совершенствовании

трольных значений указанных параметров. В рамках договора, если это не противоречит действующему законодательству, между уровнями власти могут быть перераспределены и обязанности оказания тех или иных услуг, при условии передачи и соответствующих финансовых ресурсов.

С предыдущим связано и установление предельных сроков оказания государственных и муниципальных услуг вне зависимости от места обращения — все граждане и юридические лица должны обслуживаться по единым стандартам, безотносительно мест проживания (нахождения).

Воздействие на муниципалитеты, с целью изменения структуры органов управления, лежит сегодня вне правового поля, но соответствующие «рекомендации» в рамках некоммерческой концессии могут быть даны, что позволит установить единообразную вертикально-интегрированную систему управления, отвечающую требованиям законодательства и потребностям основных «клиентов».

Ответственность за регистрацию договоров некоммерческой концессии лежит на «правообладателе» — администрации региона, а в случае субконцессии, на «субправообладателе» — администрации муниципального района. При регистрации договоров необходимо пользоваться как законом «О некоммерческой концессии», так и общими нормативными рамками, установленными для договоров Гражданским кодексом РФ.

Обеспечение операторов информационными ресурсами, консультационной помощью и техническим содействием, и их право запрашивать указанные ресурсы является значимой для сторон формой взаимодействия. В результате закупок статистической и правовой информации органами регионального управления она может предоставляться муниципалитетам бесплатно или по существенно более низким ценам, например, в случае подключения дополнительных пользователей к справочно-правовым системам.

Унификация правового поля на территории региона будет являться первым шагом на пути выравнивания социально-экономического развития, а также позволит всем субъектам правоотношений, вне зависимости от места нахождения, обладать равными правами в идентичных ситуациях. Это не означает применение, например, единых на всей территории региона значений коэффициентов при определении ставок налогов, а лишь единые методы их расчета.

Единая система социально-экономического планирования строится на следующих основах: главным документом является стратегия социально-экономического развития региона, на базе которой создаются программы развития ключевых отраслей и муниципальные стратегии, которые, в свою очередь, являются основами муниципальных отраслевых программ. Система, кроме механизмов создания документов, включает в себя их исполнение, контроль и, при необходимости, корректировку, что прописывается в текстах соответствующих документов.

Существует широкий набор методов повышения квалификации сотрудников операторов: обучение на рабочем месте и с отрывом от него, наставничество, консуль-

тации с коллегами, занятыми решением аналогичных вопросов в других муниципалитетах или на уровне региона и другие. Все указанные методы могут быть использованы и для передачи опыта начинающим коллегам, и для решения практических задач, встающих перед сотрудниками муниципалитетов. Обучение может проводиться как с использованием внутренних ресурсов органов управления, так и с приглашением преподавателей извне системы управления регионом. Существенную поддержку процессам обучения окажет использование новых информационных технологий, позволяющее физическое отсутствие в аудитории как преподавателей, так и слушателей.

Далее рассмотрим прочие аспекты договора некоммерческой концессии, более схожие с аналогичными элементами договоров других видов, но также имеющие определенные отличия, которые основываются на изложенных выше правах и обязанностях, выявленных особенностях коммерческой и некоммерческой концессии.

Предмет договора — передача муниципалитетам документации, необходимой для ведения деятельности, права использовать общее наименование (например, «Система управления регионом»), информационных ресурсов, предоставление администрацией субъекта РФ консультационного и технического содействия, права действовать в единых системах планирования развития региона, создание однородного правового поля, систем повышения квалификации сотрудников органов управления и контроля качества, а также разрешение на предоставление субконцессий (для муниципальных районов).

Проект договора может, для упрощения процедуры внесения изменений, утверждаться нормативным актом губернатора или администрации региона. Целью его заключения является объединение усилий органов исполнительной власти регионального и муниципального уровней, направленных на повышение качества (уровня) жизни населения.

Основными элементами договора некоммерческой концессии (по аналогии с договором франчайзинга), отличающих его от других видов договоров, должны стать: перечень прав и обязанностей «правообладателя» и «пользователя» с выделением взаимно передаваемых прав и обязанностей, а также указание на территорию, на которой действует договор, и возможность предоставления субконцессий.

К общим элементам договоров, актуальных и для договоров некоммерческой концессии, с учетом положений Гражданского кодекса РФ и сложившейся практики, можно также отнести: дату и место заключения; идентификационные данные контрагентов; указание на лиц, имеющих право действовать от имени каждой из сторон; дату начала действия договора (в большинстве случаев будет совпадать с датой его заключения) и срок его действия; порядок изменения, прекращения договора, разрешения споров; реквизиты и подписи сторон. Поскольку общеизвестные элементы рассматривать нецелесообразно, видится необходимым дать пояснения относительно тех, которые будут иметь отличия в данном виде договоров.

Идентификационные данные контрагентов — это наименования органов управления, заключающих договор, в соответствии с уставами региона и муниципальных образований, т. е. соответствующих администраций. Их реквизиты указываются в конце документа перед подписями сторон.

Лицами, действующими от имени каждой из сторон, соответственно, являются руководитель региона (губернатор) и главы (руководители администраций) муниципальных образований. В целях обеспечения единообразия систем управления уставы всех муниципальных образований должны устанавливать следующее: избранный глава муниципалитета является руководителем местной администрации.

Порядки изменения или прекращения договоров, кроме стандартных для договоров условий, могут включать учет изменений действующего законодательства, делающих дальнейшее исполнение условий договора (в случае изменений — в дей-

ствующей редакции) невозможным. Споры между сторонами, в случае отсутствия возможности прийти к консенсусу путем переговоров, также передаются для рассмотрения в судебные инстанции.

В ходе заключения договоров некоммерческой концессии, структура, наименования и функции муниципальных органов управления (как городских округов и муниципальных районов, так и городских и сельских поселений) также приводятся в соответствие с системой органов управления регионом с учетом полномочий, предоставленных законодательством, состава производственно-экономического комплекса, оптимизации внутренней структуры органов управления.

Как и в большинстве случаев заключения договоров коммерческой концессии, в ее некоммерческом варианте правообладатель и оператор несут субсидиарную ответственность за качество (в том числе своевременность) предоставления услуг. Если качество оказываемых услуг оказывается ниже, чем установлено нормативными документами, то наказанию, прежде всего снижению размеров премиальных выплат, подлежат ответственные работники и правообладателя, и оператора: одни, как не исполнившие услугу, вторые, как не проконтролировавшие исполнение, вне зависимости от того, какая услуга была запрошена «клиентом» — муниципальная или государственная.

В договорах коммерческой концессии достаточно часто присутствует пункт о самостоятельности и независимости операторов, что в свете законодательства о местном самоуправлении, в документах о некоммерческой концессии приобретает приоритетную значимость. Назначение и снятие с должности руководителей операторов осуществляется в соответствии с действующим законодательством. В случае, когда руководитель оператора не справляется с решением поставленных перед ним задач, процедура его замены, в рамках правового поля, может быть инициирована правообладателем.

5. Механизм использования некоммерческой концессии для регионального развития

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

Практически это будет выражаться в совместном создании органами государственного и муниципального управления стратегических и плановых (отраслевых) документов, взаимоувязанных по целям, ресурсам, периодам исполнения, а также в совместном контроле реализации этих документов. Этот процесс целесообразно рассматривать во взаимодействии с другими элементами механизма использования некоммерческой концессии, как представлено на рисунке.

Первым элементом системы является процесс создания и дальнейшего совершенствования нормативных основ некоммерческой концессии, выражающегося в доработке соответствующего регионального закона, а также разработке, принятии и доработке, в связи с изменением внутренних и внешних условий, дополняющих его положения подзаконных актов. Основную роль в этих процессах играют органы регионального и муниципального управления.

Создаваемая нормативная база является основой деятельности других компонентов механизма. Так, в соответствии с ней, заключаются договоры некоммерческой

Рис. Основные блоки механизма использования некоммерческой концессии (НК) в структуре управления развитием региона
Fig. The main blocks of the mechanism for the use of non-commercial concession (NC) in the structure of regional development

концессии, а в дальнейшем, в них вносятся дополнения и изменения, позволяющие не только поддерживать соответствие этих договоров действующему законодательству, но и своевременно реагировать на происходящие изменения в социально-экономическом развитии участников концессии, внедрять передовой опыт, полученный отдельными участниками, и т. д.

Матрично-модульная структура органов управления (особенности которой нами рассмотрены ранее [9, с. 36–46]) позволяет создавать рабочие группы, осуществляющие выполнение значимых для «клиентов» системы социально-экономического развития региона процессов, а также изменять и ликвидировать эти группы в случаях изменения целей их деятельности, изменений в законодательстве или завершения ими работы, ради выполнения которой они были созданы. Рабочие группы не только изменяются в соответствии с принимаемыми нормативными актами, но и сами могут являться инициаторами внесения изменений в законодательную базу, устанавливающую отношения в рамках некоммерческой концессии.

Органы управления регионального и муниципального уровней, созданные ими рабочие группы, с привлечением представителей заинтересованных сторон (население, предпринимательское сообщество) и сторонних экспертов, играют ключевую роль в деятельности подсистемы создания и реализации стратегических документов, которая является следующим элементом механизма.

Сформированная нормативная база, заключенные договоры некоммерческой концессии и деятельность рабочих групп являются определяющими факторами формирования системы стратегических документов. В реализации документов этой

системы участвуют не только органы управления различных уровней и созданные ими рабочие группы, но и государственные и муниципальные предприятия и учреждения, частные организации, граждане.

Как было указано выше, документом, обеспечивающим реализацию преимуществ, получаемых регионом и муниципалитетами в результате использования некоммерческой концессии, являются стратегия социально-экономического развития региона, основные положения которой детализированы в программах развития основных отраслей региональной экономики и муниципальных стратегиях, являющихся базой для муниципальных отраслевых программ.

Представленная конфигурация нормативных основ некоммерческой концессии и системы стратегических документов позволяет осуществлять выравнивание социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории региона, и их дальнейшее не соревновательное, а взаимоподдерживающее развитие с учетом главной цели — равномерного повышения качества жизни населения.

На основании нормативной базы, договоров некоммерческой концессии и стратегических документов, органы управления (и созданные ими рабочие группы) осуществляют аккумулирование ресурсов (прежде всего финансовых), которые в дальнейшем направляются на развитие наиболее проблемных участков деятельности конкретных муниципалитетов. Например, капитальный ремонт или строительство школ, детских садов, лечебных или спортивных учреждений, адресная поддержка отдельных категорий работников этих сфер. В рамках данной подсистемы возможно установление повышенного (по сравнению с аналогичными показателями соседних муниципалитетов) уровня оплаты труда работников наиболее проблемных сфер жизнедеятельности конкретного поселения, предоставление им жилья, других социальных и коммунальных благ на безвозмездной основе.

Выбор направлений развития муниципалитетов, которым оказывается поддержка, осуществляется на основании сравнительного анализа ситуации по региону в целом. Целевой характер предоставляемых средств не позволяет органам местного самоуправления перераспределять их на осуществление других проектов муниципального развития или иные нужды.

Региональные органы управления, в рамках использования некоммерческой концессии, получают возможность регулировать развитие муниципальных образований, концентрируя и направляя ресурсы на поддержку наиболее проблемных сфер муниципалитетов, отстающих в развитии, но имея при этом возможность контролировать распределение этих ресурсов и получаемые в ходе их использования результаты.

Сервисное обслуживание органов муниципального управления в таких областях, как юриспруденция, бухгалтерский учет, информатизация, предоставление данных, транспорт, обучение и других, в рамках некоммерческой концессии передается органам государственного управления, действующим или специально созданным государственным учреждениям, сторонним организациям, которые могут осуществлять эту деятельность более эффективно, чем подразделения местных администраций. Возможность бесплатно или с минимальными затратами пользоваться услугами государственных учреждений, передавая им обеспечивающие виды деятельности, для муниципальных органов управления также будет являться следствием заключения договора некоммерческой концессии.

Эта подсистема, получая воздействия от практически всех указанных выше блоков, сама активно действует на развитие нормативной базы (заинтересованные стороны, оказывающие услуги, могут выступать с законодательной инициативой), деятельность рабочих групп (например, в случае их ликвидации и передачи внешним исполнителям востребованных «клиентами» функций), а через изменение нормативной базы и на содержание договоров некоммерческой концессии.

Все указанные блоки воздействуют на темпы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, в котором используется некоммерческая концессия, но их можно условно разделить на блоки непосредственного и опосредованного действия. К тем, которые непосредственно влияют на уровень развития каждого конкретного муниципалитета и региона в целом, необходимо отнести: создание, деятельность и ликвидацию рабочих групп всех уровней системы управления, систему стратегических документов, в которых представлены системы конкретных действий, направленных на развитие отдельных отраслей хозяйства и административно-территориальных образований в целом, и перераспределение ресурсов на поддержание и развитие наиболее проблемных сфер муниципального хозяйства в конкретных географических точках.

Заключение

Представленные в статье материалы позволяют сделать выводы.

1. Понятие некоммерческой концессии введено автором в научный оборот. В случае практического внедрения, после определенной доработки, преимущественно с юридической стороны, некоммерческая концессия станет мощным инструментом выравнивания социально-экономического развития муниципальных образований и содействия развитию региона в целом.
2. В результате проведенного анализа выявлено, что при использовании некоммерческой концессии сохраняются все преимущества ее коммерческого варианта, которые в принципе применимы к некоммерческим отношениям, а известные недостатки франчайзинга не актуальны для взаимодействия региональных и муниципальных органов власти. Дополнительные проблемы могут быть выявлены в ходе практического применения данного инструмента регионального развития, а те, что можно предвидеть на стадии разработки, уже описаны и к ним предложены меры противодействия.
3. Определены основные составляющие договора некоммерческой концессии, при этом акцент сделан на разработку прав и обязанностей сторон, которые будут отличаться и от прав и обязанностей по договору франчайзинга, и от прав и обязанностей, закрепленных за регионами и муниципалитетами действующим законодательством. Безусловно, в процессе развития некоммерческой концессии перечень прав и обязанностей сторон договора будет расширен.
4. Разработаны основные контуры механизма использования некоммерческой концессии в структуре управления развитием региона. Кроме подсистемы создания и поддержания актуальности договоров некоммерческой концессии, в него входят: инструменты осуществления постоянного совершенствования нормативной базы концессии; подсистема использования сервисных услуг и обеспечивающих видов деятельности; деятельность по созданию и ликвидации рабочих групп, выполняющих основные процессы; перераспределение ресурсов в пользу наиболее в них нуждающихся муниципальных образований, отраслей и конкретных объектов; создание и реализация сложносоставной и многоуровневой системы планирования развития.
5. Упрочение связей между органами государственного и муниципального управления в рамках некоммерческой концессии позволит консолидировать усилия всех уровней власти, направленные на социально-экономическое развитие, более эффективно устранять возникающие противоречия, развивать муниципальные образования в соответствии общерегиональными тенденциями в интересах жителей всего региона, получая синергетический эффект от совместного развития его составляющих.
6. Основным преимуществом, получаемым всеми участниками от заключения договоров некоммерческой концессии, является повышение управляемости реги-

ональной экономики, поскольку нивелируется законодательное ограничение на оказание управляющих воздействий региональных органов управления на муниципальные. Это особенно актуально для регионов, в которых сегодня наблюдается негативная социально-экономическая динамика, а следовательно, требуются незамедлительные совместные действия всех органов управления, направленные на изменение сложившейся ситуации. Повышение управляемости также подразумевает подстройку систем муниципального управления под систему управления на уровне региона, и, в первую очередь, в разрезе структуры органов управления, поскольку одним из существенных препятствий на пути развития российской экономики в целом, и региональных экономик в частности, является разнородность состава систем управления регионального и муниципального уровней. Путем объединения усилий и интеграции систем управления региональных и муниципальных органов власти достигается значительный прогресс в развитии подконтрольных территорий.

Литература

1. *Байрамукова Ф. А., Аверченко Т. В.* Ключевые проблемы социально-экономического развития России // Финансовая экономика. 2018. № 8. С. 164–167.
2. *Бушенева Ю. И.* Стратегическое социально-экономическое планирование развития России: проблемы, достижения и перспективы // Экономика нового мира. 2017. № 1. С. 5–19.
3. *Гавва Р. В., Ложкомоева Е. Н., Нечаева Т. В.* Экономика России: проблемы, тенденции, перспективы // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. 2017. № 4. С. 65–70.
4. *Земляков Д. Н., Макашев М. О.* Франчайзинг. Интегрированные формы организации бизнеса : учеб. пособие для вузов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
5. *Ильяшенко В. В.* Доходы населения России в условиях инфляционных процессов // Журнал экономической теории. 2018. № 2. С. 182–188.
6. *Колесников В.* Построение франчайзингового бизнеса. Курс для правообладателей и пользователей франшиз. СПб. : Питер, 2008.
7. *Мендельсон М.* Руководство по франчайзингу. М. : Сибли Интернэшнл Инк., 1995.
8. *Нормативно-методические* материалы по использованию франчайзинга в малом предпринимательстве. М., Новосибирск : ЗАО КС-Авто, 2002.
9. *Орлов Е. В.* Некоммерческая концессия: теоретические основы и практическое применение. Ярославль : Филигрань, 2017.
10. *Перков В.* Точка зрения потребителя на коммерческую концессию [Электронный ресурс]. URL: https://www.franchuniverse.ru/opinion-of-experts-2/валерий-перков/120-точка-зрения-потребителя (дата обращения: 15.09.2016).
11. *Сосна С. А., Васильева Е. Н.* Франчайзинг. Коммерческая концессия. М. : ИКЦ «Академкнига», 2005.
12. *Уваров А. А.* Муниципальные и государственные органы власти: формы сотрудничества и взаимодействия // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 2. С. 19–26.
13. *Ягудин С. Ю.* Венчурное предпринимательство. Франчайзинг : учебно-методический комплекс. М. : Изд. центр ЕАОИ, 2008.
14. *Atwell C., Buchan J.* The franchise fulcrum: the legal system's contributions to research about power and control in business format franchising. Journal of marketing channels. 2014. Vol. 21. N 3. P. 180–195.
15. *Benzell S. G., Lagarda G.* Can Russia survive economic sanctions? Asian Economic Papers. 2017. Vol. 16. Is. 3. P. 78–120.
16. *Dant R. P., Grünhagen M.* International franchising research: some thoughts on the what, where, when and how. Journal of marketing channels. 2014. Vol. 21. N 3. P. 124–132.
17. *Dragoi A.-E., Balgar A.-C.* Economic sanctions against Russia. A critical evaluation. Knowledge Horizons / Orizonturi ale Cunoasterii. 2016. Vol. 8. Is. 1. P. 63–67.
18. *Feaver P. D., Lorber E. B.* The Sanctions Myth. National Interest. 2015. Is. 138. P. 22–27.
19. *Herz M., Hutzinger C., Seferagic H., Windsperger J.* Trust, decision rights delegation, and performance — the case of franchising. Journal of small business management. 2016. Vol. 54. N 3. P. 973–991.

20. *Jones E., Whitworth A.* The Unintended Consequences of European Sanctions on Russia. Survival. 2014. Vol. 56. Is. 5. P. 21–30.
21. *Korhonen I., Simola H., Solanko L.* Sanctions, counter-sanctions and Russia — Effects on economy, trade and finance. BOFIT Policy Brief. 2018. Is. 4. P. 3–23.
22. *Lafontaine F.* Franchising: directions for future research. International Journal of the economics of business. 2014. Vol. 21. N 1. P. 21–25.
23. *Michael S.* Can franchising be an economic development strategy? An empirical investigation. Small business economics. 2014. Vol. 42. N 3. P. 611–620.
24. *O'Neill R.* Franchising. BusiDate. 2017. Vol. 25. N 2. P. 3–8.
25. *Pardo-del-Val M., Martínez-Fuentes C., López-Sánchez J. I., Minguela-Rata B.* Franchising: the dilemma between standardization and flexibility. Service industries journal. 2014. Vol. 34. N 9–10. P. 828–842.

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. Bairamukova F. A., Averchenko T. V. Key problems of the socio-economic development of Russia // Financial Economics [Finansovaia ekonomika]. 2018. N 8. P. 164–167. (In rus)
2. Busheneva Iu. I. Strategic socio-economic planning for the development of Russia: problems, achievements and prospects // Economy of the new World [Ekonomika novogo mira]. 2017. N 1. P. 5–19. (In rus)
3. Gavva R. V., Lozhkomoeva E. N., Nechaeva T. V. Russian economy: problems, trends, prospects // Actual problems of socio-economic development of Russia [Aktual'nye problemy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossii]. 2017. N 4, P. 65–70. (In rus)
4. Zemlyakov D. N., Makashev M. O. Franchizing. The integrated forms of the organization of business: Manual for higher education institutions M. : YUNITI-DANA, 2003. (In rus)
5. Il'iashenko V. V. Incomes of the Russian population in the context of inflationary processes // Journal of Economic Theory [Zhurnal ekonomicheskoi teorii]. 2018. N 2. P. 182–188. (In rus)
6. Kolesnikov V. Creation of franchasing business. A course for owners and users of franchizes. SPb. : Piter, 2008. (In rus)
7. Mendel'son M. Guide to franchizing. M. : Sibli International Ink, 1995. (In rus)
8. Standard and methodical materials on use of franchizing in small business. M., Novosibirsk : ZAO KS-Avto, 2002. (In rus)
9. Orlov E. V. Noncommercial concession: theoretical bases and practical application. Yaroslavl' : Filigran', 2017. (In rus)
10. Perkov V. The point of view of the consumer on commercial concession [Electronic source]. URL: https:// www.franchuniverse.ru/opinion-of-experts-2/валерий-перков/120-точка-зрения-потребителя (accessed: 15.09.2016). (In rus)
11. Sosna S. A., Vasil'eva E. N. Franchizing. Commercial concession. M. : IKC «Akademkniga», 2005. (In rus)
12. Uvarov A. A. Municipal and public authorities of the power: forms of cooperation and interactions // State power and local government [Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie]. 2002. N 2. P. 19–26. (In rus)
13. Yagudin S. Yu. Venture business. Franchizing: an educational and methodical complex. Moscow : Pub. center EAOI, 2008. (In rus)
14. Atwell C., Buchan J. The franchise fulcrum: the legal system's contributions to research about power and control in business format franchising. Journal of marketing channels. 2014. Vol. 21. N 3. P. 180–195.
15. Benzell S. G., Lagarda G. Can Russia survive economic sanctions? Asian Economic Papers. 2017. Vol. 16. Is. 3. P. 78–120.
16. Dant R. P., Grünhagen M. International franchising research: some thoughts on the what, where, when and how. Journal of marketing channels. 2014. Vol. 21. N 3. P. 124–132.
17. Dragoi A.-E., Balgar A.-C. Economic sanctions against Russia. A critical evaluation. Knowledge Horizons / Orizonturi ale Cunoasterii. 2016. Vol. 8. Is. 1. P. 63–67.

18. Feaver P. D., Lorber E. B. The Sanctions Myth. National Interest. 2015. Is. 138. P. 22–27.
19. Herz M., Hutzinger C., Seferagic H., Windsperger J. Trust, decision rights delegation, and performance — the case of franchising. Journal of small business management. 2016. Vol. 54. N 3. P. 973–991.
20. Jones E., Whitworth A. The Unintended Consequences of European Sanctions on Russia. Survival. 2014. Vol. 56. Is. 5. P. 21–30.
21. Korhonen I., Simola H., Solanko L. Sanctions, counter-sanctions and Russia — Effects on economy, trade and finance. BOFIT Policy Brief. 2018. Is. 4. P. 3–23.
22. Lafontaine F. Franchising: directions for future research. International Journal of the economics of business. 2014. Vol. 21. N 1. P. 21–25.
23. Michael S. Can franchising be an economic development strategy? An empirical investigation. Small business economics. 2014. Vol. 42. N 3. P. 611–620.
24. O'Neill R. Franchising. BusiDate. 2017. Vol. 25. N 2. P. 3–8.
25. Pardo-del-Val M., Martínez-Fuentes C., López-Sánchez J. I., Minguela-Rata B. Franchising: the dilemma between standardization and flexibility. Service industries journal. 2014. Vol. 34. N 9–10. P. 828–842.

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