

# Формирование организационной структуры управления социально-экономическим развитием региона на базе использования некоммерческой концессии (на примере Костромской области)

Орлов Е. В.

Костромской государственный университет, г. Кострома, Российская Федерация; ev\_orlov@rambler.ru

## РЕФЕРАТ

В рамках разрабатываемого автором нового инструмента регионального развития — некоммерческой концессии — необходимо подкрепление представленных в предшествующих публикациях теоретических, юридических и прочих ее аспектов организационным. Избегая предложений революционизировать процесс регионального развития, предлагается привести в соответствие со структурой органов федерального уровня управления соответствующие структуры региональных и муниципальных органов и создавать на их базе рабочие группы, занятые решением конкретных проблем, стоящих перед субъектами управления, а также осуществлять планирование развития, совпадающее по срокам и ресурсам в территориальном и отраслевом разрезе.

*Ключевые слова:* некоммерческая концессия, субъект Российской Федерации, муниципалитет, организационная структура, социально-экономическое развитие

## Formation of Organizational Structure of Management of Social and Economic Development of Region Based on Use of Noncommercial Concession (on the Example of the Kostroma Region)

Orlov E. V.

Kostroma State University, Kostroma, Russian Federation; ev\_orlov@rambler.ru  
ev\_orlov@rambler.ru

## ABSTRACT

Within the new instrument of regional development invented by the author — noncommercial concession — needed a reinforcement submitted in the previous publications of theoretical, legal and other aspects, by the organizational aspect. Avoiding offers to revolutionize process of regional development, it is offered to bring into accord with structure of bodies of federal level of management the relevant structures of regional and municipal bodies, and to create on their base the working groups, occupied with the solution of the specific problems, which subjects of management are facing, and also to carry out the development planning, coinciding on terms and resources in territorial and branch cuts.

*Keywords:* noncommercial concession, region of the Russian Federation, municipality, organizational structure, social and economic development

---

Исходя из положений, изложенных автором в предыдущих публикациях [1 и др.], некоммерческая концессия является перспективным инструментом совершенствования систем управления регионами и муниципалитетами. Мы определяем некоммерческую концессию как систему договорных отношений между администрацией субъекта Российской Федерации и администрацией муниципального образования, основанных на унификации систем управления и планирования развития, формировании единого видения перспектив региона и реализации общерегиональных

проектов развития экономики, гомогенизации социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации, объединении точек взаимодействия органов управления с населением и хозяйствующими субъектами, имеющую в качестве главной цели повышение уровня жизни населения.

В данной статье предпринята попытка определить контуры организационных структур указанных уровней управления в условиях внедрения некоммерческой концессии, на примере Костромской области. Внедрение некоммерческой концессии не предусматривает революционных изменений в региональной и муниципальных системах управления. За основу взята действующая структура, которая в процессе преобразования трансформируется путем приведения в максимально возможное подобие (с учетом действующего законодательства) региональной структуры управления федеральной структуре, а затем аналогичного приведения муниципальных структур управления в соответствие региональной в ходе внедрения некоммерческой концессии.

Несмотря на то, что в соответствии с Конституцией РФ (ст. 77) система органов государственной власти на уровне регионов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно, в целях оптимизации взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, а в некоторых случаях — распространения авторитета федеральных министерств на органы управления регионом и муниципалитетами, предлагается привести наименования и функции региональных органов управления в максимальное соответствие с федеральными аналогами. Безусловно, в случаях, когда соответствующее направление деятельности не актуально для органов управления регионом, но федеральный орган присутствует, или, когда деятельность органа исполнительной власти относится к исключительной компетенции федерального уровня управления, соответствующие органы на уровне субъекта РФ не создаются.

Аналогичная ситуация будет складываться и в муниципальных образованиях: в результате использования некоммерческой концессии, «правообладатель» — администрация региона, в рамках действия ст. 131 Конституции РФ и закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», может порекомендовать операторам (муниципалитетам), вступившим в концессию, привести свои системы управления в соответствие с системой управления регионом.

Учитывая изложенное, была составлена таблица, в которой действующие названия органов исполнительной власти Костромской области соотнесены с наименованиями федеральных министерств, указаны предлагаемые названия региональных и муниципальных органов управления. На основании информации, представленной в табл., можно сделать следующие выводы:

1. Значительная часть органов управления Костромской области уже сегодня соответствуют по названиям федеральным министерствам, поэтому для них станет актуальной только корректировка функционального наполнения деятельности в соответствии с действующим законодательством и потребностями основных клиентов.
2. Ряд органов регионального управления образовывается путем объединения действующих сегодня органов (например, департамент образования и науки, департамент сельского хозяйства и др.), поскольку в аналогичных федеральных министерствах функции присоединяемых органов выполняют входящие в их состав агентства и службы, что дает возможность создавать в рамках региональных органов соответствующие управления или отделы.
3. Структуры, аналогичной министерству энергетики, в Костромской области предлагается не создавать, поскольку органы управления практически утратили рычаги воздействия на хозяйствующие субъекты, действующие в отрасли, а оставшиеся функции в данной сфере может выполнять отдел, действующий в рамках департамента строительства и ЖКХ.

**Предлагаемые наименования органов регио-**  
**Table. The offered names of bodies**

<b>Федеральные органы исполнительной власти</b>	<b>Действующие органы исполнительной власти Костромской области</b>
Министерство здравоохранения	Департамент здравоохранения
Министерство культуры	Департамент культуры
Министерство образования и науки	Департамент образования и науки Комитет по делам молодежи
Министерство природных ресурсов и экологии	Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды
Министерство промышленности и торговли	Департамент лесного хозяйства
Министерство сельского хозяйства	Департамент агропромышленного комплекса Управление ветеринарии
Министерство спорта	Комитет по физической культуре и спорту
Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства	Департамент строительства, архитектуры и градостроительства Департамент топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства
Министерство энергетики	—
Министерство транспорта	Департамент транспорта и дорожного хозяйства
Министерство труда и социальной защиты	Департамент по труду и социальной защите населения
Министерство финансов	Департамент финансов
Министерство экономического развития	Департамент экономического развития Департамент имущественных и земельных отношений Департамент государственного регулирования цен и тарифов
Федеральная служба по финансовому мониторингу	Департамент финансового контроля
Федеральное архивное агентство	Комитет по делам архивов

4. Поскольку единственной отраслью промышленности Костромской области, которая в результате анализа, проведенного ранее [1, с. 107–109], является перспективной в текущих условиях, будет лесопромышленный комплекс, в качестве аналога министерства промышленности и торговли на территории региона предлагается департамент лесной промышленности. В дальнейшем, после развития новых отраслей, возможно изменение функционального наполнения деятельности департамента и расширение ее сферы не только за счет этих отраслей, но и за счет отнесения к ней торговли.

В случае наличия небольшого штата того или иного органа, возможны объединения с отражением соответствующих направлений деятельности в наименовании. Например, департамент образования, науки и спорта, что приведет к созданию управлений образования и спорта в муниципалитетах.

В соответствии с моделью матрично-модульной структуры системы управления регионом, а также разбиением органов управления на основные группы: социальную, промышленно-инфраструктурную, финансово-экономическую и вспомогательную, которые попарно соотносятся с отраслевым и функциональным блоками [1, с. 43,

**нального и муниципального управления**  
of regional and municipal government

Предлагаемые органы исполнительной власти Костромской области	Предлагаемые муниципальные органы
Департамент здравоохранения	—
Департамент культуры	Управление (отдел) культуры
Департамент образования и науки	Управление (отдел) образования
Департамент природных ресурсов и экологии	—
Департамент лесной промышленности	—
Департамент сельского хозяйства	Управление (отдел) сельского хозяйства
Департамент (комитет) спорта	Управление (отдел) спорта
Департамент строительства и жилищно-коммунального хозяйства	Управление (отдел) строительства и жилищно-коммунального хозяйства
—	—
Департамент транспорта	Управление (отдел) транспорта
Департамент труда и социальной защиты	—
Департамент финансов	Управление (отдел) финансов
Департамент экономического развития	Управление (отдел) экономического развития
Комитет финансового мониторинга	—
Архивный комитет	Архивный отдел

82], выделены группы органов регионального управления из указанных в таблице. Необходимо отметить, что аналогичное разбиение органов на основные группы присутствует и на муниципальном уровне, при условии построения системы муниципальных органов в соответствии с возложенными на них законодательством функциями. То есть отсутствуют муниципальные органы, руководящие, например, такими сферами как здравоохранение или социальная защита, поскольку в соответствии с законодательством, муниципальная власть обязана заниматься не предоставлением соответствующих услуг, а всего лишь созданием условий для их оказания.

Исходя из изложенного, социальная группа отраслевого блока органов управления Костромской области должна состоять из следующих департаментов: здравоохранения; образования и науки; культуры; спорта; труда и социальной защиты.

В состав промышленно-инфраструктурной группы, также отнесенной к отраслевому блоку, войдут следующие департаменты: лесной промышленности; сельского хозяйства; строительства и жилищно-коммунального хозяйства; транспорта.

Функциональный блок составят такие департаменты, как: экономического развития (наделенный функциями по управлению государственным имуществом); финансов.

К вспомогательной группе функционального блока можно отнести: департамент природных ресурсов и экологии; комитет финансового мониторинга; архивный комитет.

Вопросы бухгалтерского, юридического, транспортного и иных видов обслуживания органов управления решаются посредством создания соответствующих учреждений, обслуживающих комплексно все органы управления соответствующего уровня, а в исключительных случаях для решения указанных задач могут создаваться отдельные органы соответствующих уровней. Возможность пользоваться услугами государственных учреждений, передавая им обеспечивающие виды деятельности, для муниципальных органов управления также будет являться следствием заключения договора некоммерческой концессии.

В результате применения к системе органов управления Костромской областью изложенных ранее предложений, можно построить организационную структуру управления социально-экономическим развитием региона, представленную на рисунке. Муниципальный уровень управления на рисунке не представлен, чтобы не усложнять восприятие, поскольку его структура полностью дублирует региональную, за исключением, как было указано выше, тех структур, наличие которых для муниципалитетов неактуально.

В результате над каждым проектом, как единовременным, так и постоянным (например, связанным с обеспечением услугами среднего общего образования), могут работать органы управления как регионального, так и муниципального уровня. Указанные органы взаимодействуют не только на стадии непосредственной работы с лицами, предоставляющими (школа) и получающими (ученики и их родители) услугу, но и на стадии планирования развития региона и муниципалитетов.

Представленная на рисунке структура позволяет разрабатывать и претворять в жизнь основные документы стратегического планирования, создаваемые в рамках некоммерческой концессии и действия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Функциональные органы региональной администрации под руководством первого заместителя губернатора, с учетом мнений, высказываемых представителями региональных отраслевых органов, а также мнений сотрудников органов муниципального управления, возможно с привлечением сторонних организаций и использованием опроса жителей, подготавливают стратегию развития региона.

В рамках этой стратегии отраслевые органы регионального управления при участии муниципальных органов, курирующих аналогичные сферы, создают отраслевые программы развития на тот же срок, что и региональная стратегия, исходя из ресурсов, предоставленных им для поддержания или существенного улучшения ситуации (в зависимости от приоритетности данной сферы в конкретном стратегическом периоде).

Муниципалитеты, сообразуясь со сроками реализации региональной стратегии, создают свои стратегии социально-экономического развития, получая поддержку от органов управления регионом в рамках некоммерческой концессии. При создании муниципальных стратегий учитываются региональные отраслевые приоритеты, отраслевые программы развития, принятые на региональном уровне, а также результаты анализа с выделением тех сфер муниципального хозяйства, которые требуют приоритетного внимания.

Муниципальные отраслевые программы также создаются при поддержке региональных отраслевых органов на основе анализа ситуации в конкретной сфере муниципального хозяйства, ее приоритетности на данном стратегическом этапе и с учетом выделенных в рамках муниципальной стратегии ресурсов. Эти программы также ограничены сроками реализации муниципальной стратегии и аналогичных документов регионального уровня.

Региональный и муниципальные бюджеты создаются ежегодно на проектно-целевой основе. Проекты являются стержневыми конструкциями соответствующих от-

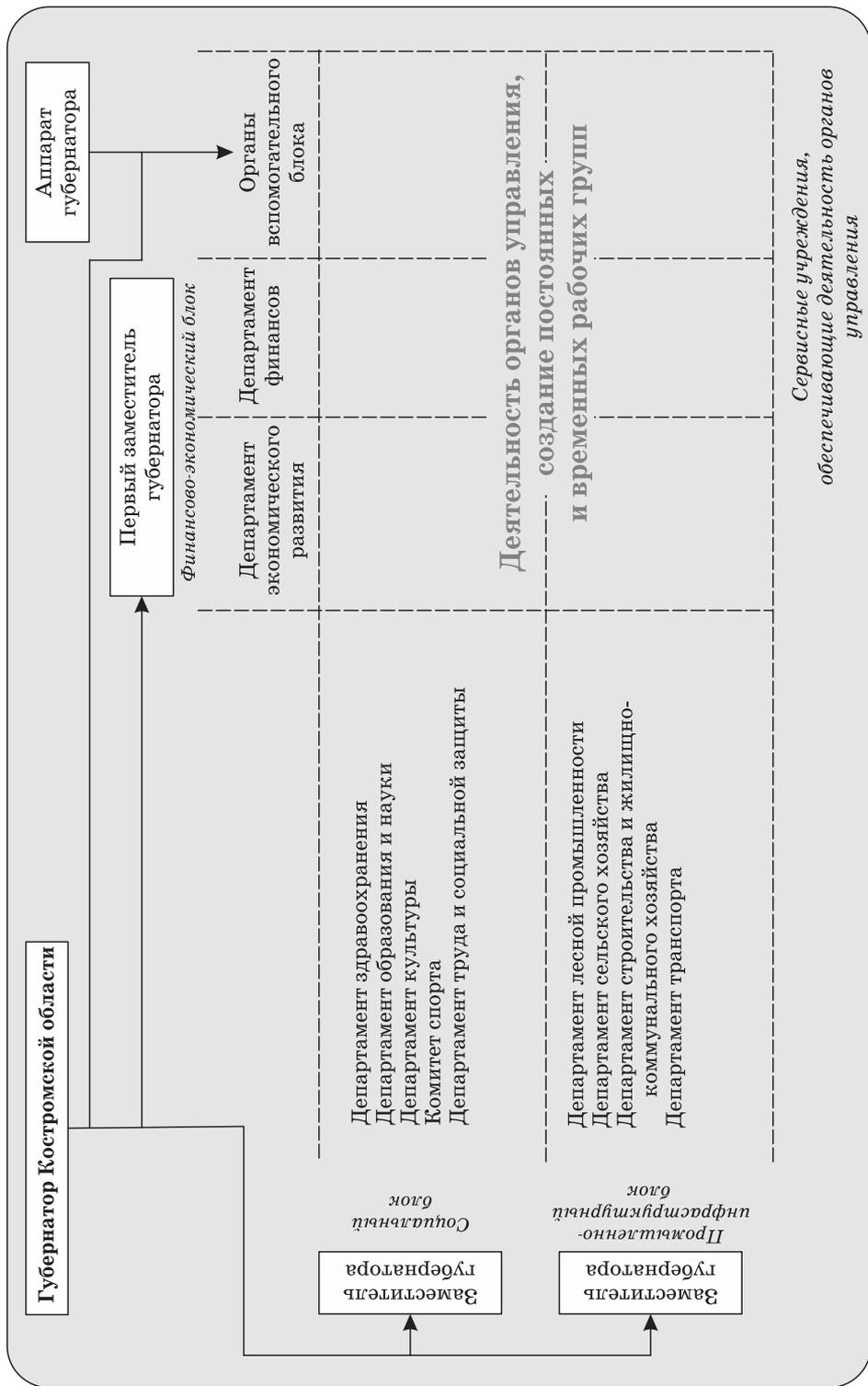


Рис. Организационная структура управления социально-экономическим развитием Костромской области  
 Fig. Organizational structure of management of social and economic development of the Kostroma Region

раслевых программ и могут иметь своей целью как поддержание текущей ситуации (в случае, когда отрасль не приоритетна в данном стратегическом периоде), так и ускоренное развитие отдельных отраслей. Бюджеты, составляемые финансовыми органами при участии всех прочих органов управления соответствующих уровней, являются «годовыми срезами» стратегии и составляющих ее отраслевых программ. В бюджетах уточняются объемы финансовых средств, направляемых на реализацию проектов в рамках той или иной программы в очередном финансовом году, а также указываются объемы средств, расходуемые без соответствующих программ (например, направляемые на оплату труда государственных или муниципальных служащих).

Некоммерческая концессия предполагает не только содействие в подготовке муниципальных стратегий и муниципальных отраслевых программ путем проведения консультаций со специалистами областной администрации, но и предоставление шаблонов, помогающих конкретным муниципальным служащим в анализе сложившейся ситуации (например, путем подстановки данных в заготовленные электронные таблицы) и создании итоговых документов с четкой структурой, требующей включения полученных аналитических результатов на указанные позиции. Также в обязанности региональных органов власти включается создание и предоставление инструкционных материалов, указывающих, как использовать полученные шаблоны.

В результате создается система плановых документов, согласованных по срокам исполнения и ресурсам. Отдельно отметим необходимость введения персональной материальной и нематериальной (например, повышение или понижение в должности) ответственности государственных и муниципальных служащих за достижение значений показателей, установленных в стратегических и программных документах. При этом поощрение может осуществляться только за существенное превышение позитивных (или снижение негативных) показателей.

Таким образом, на примере Костромской области показано изменение организационной структуры управления, которое предшествует полномасштабному внедрению некоммерческой концессии. Необходимо отметить, что подобные преобразования будут происходить во всех субъектах Российской Федерации, принявших в качестве одного из основных инструментов развития некоммерческую концессию. Глубина преобразований, происходящих на данном этапе, в каждом конкретном регионе будет зависеть от степени расхождения систем управления на федеральном, региональном и местном уровнях, складывающейся с момента начала реформ.

## Литература

1. Орлов Е. В. Некоммерческая концессия: теоретические основы и практическое применение: монография. Ярославль : Филигрань, 2017.

### 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](mailto:ev_orlov@rambler.ru)

## References

1. Orlov E. V. Noncommercial concession: theoretical bases and practical application: Monograph. Yaroslavl : Filigree, 2017. 150 p. (In rus)

### 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](mailto:ev_orlov@rambler.ru)