Ars Administrandi (Искусство управления)
Научное издание
2018. Том 10, № 4 (531–721)

Основан в 2009 году
Выходит 4 раза в год

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

Журнал включает в себя авторские статьи по вопросам теории, истории и практики государственного и муниципального управления, экономики и политологии. В журнале поднимаются вопросы, связанные с ролью правительства как института, включая структуру, сферу деятельности и эффективность правительства, а также вопросы взаимодействия государства и органов местного самоуправления, деятельности исполнительной власти, решения проблем в экономике государственного сектора, государственных финансов и государственной политики, налогообложения, региональных стратегий, управления материальной или нематериальной собственностью национальных, региональных или местных органов власти, развития электронного правительства, управления кризисными ситуациями и ряд других

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Евгений Георгиевич Анимица, чл.-корр. РАЕ, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р геогр. наук, проф., зав. кафедрой региональной, муниципальной экономики и управления Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

Юрий Васильевич Ирхин, д-р филос. наук, проф., проф. кафедры политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации, проф. кафедры теоретической и прикладной политологии Российского государственного гуманитарного университета, Москва, Россия

Ольга Федоровна Новикова, д-р экон. наук, проф., зав. отделом экономических проблем социальной политики Института экономики промышленности НАН Украины, Киев, Украина

Яков Петрович Силин, д-р экон. наук, проф., ректор Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

Валерий Александрович Сухих, д-р экон. наук, председатель Законодательного Собрания Пермского края, Пермь, Россия

Богдан Шляхта, д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой философии политики в Институте политических наук и международных отношений Ягеллонского университета в Кракове, Краков, Польша

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Павел Иванович Блусь, канд. геогр. наук, доц., проф. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия

Надежда Владимировна Борисова, канд. полит. наук, доц., проф. кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия

Дарко Вукович, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры социальной географии Географического института «Йован Цвиич» Сербской академии наук и искусств (САНИ), Белград, Сербия

Виктор Антонович Ковалев, д-р полит. наук, доц., проф. кафедры социально-политических наук и международных отношений Сыктывкарского государственного университета, Сыктывкар, Россия

Ольга Анатольевна Козлова, д-р экон. наук, проф., зав. Центром исследований социоэкономической динамики Института экономики УрО РАН, проф. кафедры экономики труда и управления персоналом Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург

Наталья Сергеевна Козырь, канд. экон. наук, доц. кафедры мировой экономики и менеджмента Кубанского государственного университета, Краснодар, Россия

Дмитрий Георгиевич Красильников, д-р полит. наук, проф., проректор по общим вопросам, зав. кафедрой государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, председатель Общественной палаты Пермского края, Пермь, Россия

Жанна Аркадьевна Мингалева, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры экономики и управления промышленным производством Пермского национального исследовательского политехнического университета, проф. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия – главный редактор

Елизавета Александровна Трощкая, канд. полит. наук, доц. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия – ответственный редактор

Андрей Геннадьевич Шеломенцев, д-р экон. наук, проф., зав. отделом исследования региональных социально-экономических систем Института экономики УрО РАН, Екатеринбург, Россия

Станислав Николаевич Шкель, д-р полит. наук, доц., проф. кафедры политологии, социологии и связей с общественностью Уфимского государственного нефтяного технического университета, Уфа, Россия

Главный редактор журнала – Жанна Аркадьевна Мингалева,
д-р экон. наук, проф., проф. кафедры экономики и управления промышленным производством Пермского национального исследовательского политехнического университета, проф. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета
ORCID: 0000-0001-7674-7846
ResearcherID: E-8001-2016
E-mail: mingal1@psu.ru

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (по научным специальностям 08.00.00 – экономические науки, 23.00.00 – политология)

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС 77-66778 от 08.08.2016

Издается на кафедре государственного и муниципального управления историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета

Территория распространения – Российская Федерация, зарубежные страны

Подписной индекс в Объединенном каталоге «Пресса России» – 41047

Адрес учредителя и издателя
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Адрес редакции
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Кафедра государственного и муниципального управления
Тел. (342) 239-68-30
Сайт: ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

© Редакционная коллегия, 2018

Ars Administrandi
Scientific Journal
2018. Volume 10, no. 4 (531–721)

Founded in 2009
Published 4 times a year

Publisher: Perm State University

Fundamental and applied issues in the sphere of state and municipal management, economics and political science are considered in the journal. The journal is devoted to the problems of the government's roles as an institution, including scope, structure, and performance of government, interaction of state and local authorities, crisis management, development of e-Government, various aspects of the executive's activities, solving problems in the economy of the public sector, issues of public finance and public policy, taxation, regional policies, management of tangible or intangible government property, the property of regional or local authorities and other

Editor-in-Chief
Zhanna A. Mingaleva
Doctor of Economics, Professor, Professor of Department of Economics and Management of Industrial Production of Perm National Research Polytechnic University, Professor of Department of State and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia
ORCID: 0000-0001-7674-7846, ResearcherID: E-8001-2016, e-mail: mingal1@psu.ru

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

Evgeny G. Animitsa, Corresponding Member of Russian Natural History Academy, Honoured Scholar of the Russian Federation, Doctor of Geography, Professor, Head of Regional, Municipal Economics and Management Department, Ural State Economic University, Yekaterinburg, Russia

Iouri V. Irhin, Doctor of Philosophy, Professor, Professor of Political Science Department, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Professor of Theoretical and Applied Political Science Department, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia

Olga F. Novikova, Doctor of Economics, Professor, Head of Department for Economic Issues in Social Policy, Institute of Industrial Economics at the Ukrainian National Academy of Sciences, Kiev, Ukraine

Bogdan Shlyakhta, Doctor of Law, Professor, Head of Chair in Philosophy of Politics at the Institute of Political Science and International Relations, the Jagiellonian University, Krakow, Poland

Yakov P. Silin, Doctor of Economics, Professor, Rector of Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russia

Valery A. Sukhikh, Doctor of Economics, Chairman of the Perm Region Legislative Assembly, Perm, Russia

EDITORIAL BOARD

Pavel I. Blus, Ph.D. (Geography), Associate Professor, Professor of State and Municipal Government Department, Perm State University, Perm, Russia

Nadezhda V. Borisova, Ph.D. (Political Science), Associate Professor, Professor of Political Sciences Department, Perm State University, Perm, Russia

Victor A. Kovalev, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Socio-Political Processes and International Relations Department, Syktyvkar State University, Syktyvkar, Russia

Olga A. Kozlova, Doctor of Economics, Professor, Head of Center for Socioeconomic Dynamics Research, Institute of Economics at the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Natalia S. Kozyr, Ph.D. (Economics), Associate Professor of World Economy and Management Department, Kuban State University, Krasnodar, Russia

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Professor, Vice-Rector for General Issues, Head of State and Municipal Government Department, Perm State University; Chairman of the Perm Regional Civic Chamber, Perm, Russia

Zhanna A. Mingaleva, Doctor of Economics, Professor, Professor of Economics and Industrial Production Management Department, Perm National Research Polytechnic University; Professor of State and Municipal Government Department, Perm State University, Perm, Russia – Editor-in-Chief

Andrey G. Shelomentsev, Doctor of Economics, Professor, Head of Regional Socio-Economic Systems Research Department, Institute of Economics at the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Stanislav N. Shkel, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Political Science, Sociology and Public Relations Department, Ufa State Petroleum Technological University, Ufa, Russia

Elizaveta A. Troitskaya, Ph.D. (Political Science), Associate Professor of State and Municipal Government Department, Perm State University, Perm, Russia – Managing Editor

Darko Vuković, Doctor of Economics, Professor, Full Professor of Social Geography Department, Geographical Institute "Jovan Cvijić" of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SASA), Belgrade, Serbia

The journal is indexed by the list of the leading peer reviewed scientific journals and publications of the Higher Attestation Commission at the Russian Ministry of Education and Science for the following groups of research specialties: 08.00.00. – Economic Sciences; 23.00.00. – Political Science.

Published by State and Municipal Government Department of Perm State University
Distributed within the Russian Federation and abroad
Subscription index in the "Press of Russia" catalogue (http://www.pressa-rf.ru) – 41047

Publisher Address: Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
Editorial Board Address: State and Municipal Government Department, Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
Tel. +7(342)239-68-30. Web-site: ars-administrandi.com. E-mail: arsadmag@yandex.ru

© Editorial Board, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

I. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Степанов А. А. Анализ удовлетворенности работодателей качеством подготовки рабочих кадров в Российской Федерации 531

II. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Паздникова Н. П., Блусь Ю. П., Блусь П. И. Экспертная оценка программного планирования регионального развития 548

Миролюбова Т. В., Николаев Р. С. Перспективы развития промышленных территорий крупных городов в региональной экономике 569

Хамидулин В. С. Модель тройной спирали и региональное экономическое развитие: роль университета 598

Белев С. Г., Векерле К. В. Анализ эффективности налоговых расходов в России на примере имущественного налогового вычета и льготной ставки НДС 610

III. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Бедрина Е. Б., Козлова О. А., Ишуков А. А. Методические вопросы оценки маятниковой миграции населения 631

Иванова О. П. Инвестирование кластерных инициатив на ТОСЭР моногородов: проблемы и направления совершенствования 649

Шкель С. Н. Почему депутаты не бунтуют: политический потенциал ассамблей в малых городах Республики Башкортостан 667

IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Болгова Е. В., Болгов С. А., Курникова М. В. Рейтинговый метод в оценке пространственной организации высшего образования: опыт Франции 687

CONTENTS

I. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Stepanov A. A. Analysis of the Employers Satisfaction with the Quality of Personnel Training in the Russian Federation 531

II. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Pazdnikova N. P., Blus Yu. P. and Blus P. I. Experts Evaluation of Regional Program Planning 548

Mirolyubova T. V. and Nikolaev R. S. Development Prospects of Large Cities' Industrial Territories in the Regional Economy 569

Khamidulin V. S. The Triple Helix Model and Regional Economic Development: The Role of Universities 598

Belev S. G. and Vekerle K. V. Russian Federation Tax Expenditure Efficiency Analysis (Based on Property Tax Deduction and Preferential Vat Rate) 610

III. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Bedrina E. B., Kozlova O. A. and Ishukov A. A. Methodology Aspects in Estimating Commuting of the Population 631

Ivanova O. P. Cluster Initiatives Investment in the Territories for Priority Socio-Economic Development of Single-Industry Towns: Problems and Ways for Improvement 649

Shkel S. N. Why Deputies Don't Rebel: Political Potential of Assemblies in Small Towns of the Republic of Bashkortostan 667

IV. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

Bolgova E. V., Bolgov S. A. and Kurnikova M. V. Rankings as Assessment Method for Higher Education Spatial Organisation: French Best Practices 687

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В журнал могут быть представлены материалы по фундаментальным и прикладным проблемам в сфере государственного и муниципального управления, экономики и политологии.

География авторов принимаемых к публикации статей охватывает как российских, так и иностранных научных и научно-педагогических работников, а также депутатов, руководителей и специалистов органов публичной власти. Основным языком журнала является русский. Также статьи могут быть опубликованы на английском языке.

Автору необходимо направить научную статью на электронную почту журнала arsadmag@yandex.ru. В тестовом режиме организована подача статей в режиме online на сайте http://press.psu.ru, в разделе «Ars Administrandi (Искусство управления)» (Open Journal Systems).

Редакция принимает статьи (материалы) объемом от 20 до 60 тыс. печатных знаков (основной текст, с пробелами).

Плата за публикацию рукописей не взимается.

К каждой научной статье должны быть приложены сведения об авторе (соавторах) рукописи.

Автор (соавторы) предоставляет(ют) издателю журнала (Пермский государственный национальный исследовательский университет) право на использование его (их) статьи в составе публикаций журнала, а также на воспроизведение статьи в любых базах данных.

Право использования журнала в целом в соответствии с п. 7 ст. 1260 ГК РФ принадлежит издателю журнала и действует бессрочно на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Объем прав издателя на использование журнала в целом соответствует объему принадлежащего автору (соавторам) исключительного права, предусмотренного ст. 1270 ГК РФ. Издатель вправе также разрешить использование журнала в целом другим лицам на определенных условиях по его усмотрению.

Автор (соавторы) включенной в журнал статьи сохраняет(ют) исключительное право на нее независимо от права издателя на использование журнала в целом.

Авторское вознаграждение за предоставление автором (соавторами) издателю указанных выше прав не выплачивается.

Направление автором (соавторами) статьи в журнал означает его (их) согласие на использование статьи издателем на указанных выше условиях и свидетельствует о том, что он (они) осведомлен(ы) об условиях ее использования.

Издатель предлагает любому физическому лицу заключить с издателем безвозмездный лицензионный договор о предоставлении права использования статьи, автором (соавторами) которой он (они) являет(ют)ся.

Лицензионный договор является договором присоединения (офертой), условия которого определяются издателем, и может быть подписан другой стороной не иначе как путем присоединения к договору в целом. Направление автором (соавторами) рукописи статьи для опубликования в журнале считается акцептом, т. е. согласием автора (соавтора) на опубликование статьи

в соответствии с условиями договора. Факсимильные (электронные) копии собственноручной подписи и текста лицензионного договора действительны и имеют равную юридическую силу наряду с подлинными.

Издатель размещает фамилию, имя, инициалы автора (соавторов), ученую степень, ученое звание, должность, место работы, адрес места работы, идентификационные коды ORCID, ResearcherID, адрес электронной почты автора (соавторов), название, аннотацию, ключевые слова и текст статьи на сайте журнала.

Издатель включает полнотекстовые варианты статей в «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ), а также иные базы данных. Направление автором (соавторами) статьи издателю является согласием автора (соавторов) на подобное размещение и включение.

Гонорар за публикации не выплачивается. Автору высылается авторский экземпляр по указанному им адресу. В случае если рукопись написана в соавторстве, авторский экземпляр высылается каждому соавтору по указанным ими адресам.

Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Подробные правила оформления и представления рукописей статей размещены на сайте журнала в разделе «Условия публикации» по адресу: http://ars-administrandi.com/condition.htm.

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 2-396-830. Сайт: ars-administrandi.com, e-mail: arsadmag@yandex.ru.

I ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 331.544, 331.538.2, 377.3
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-531-547

АНАЛИЗ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ РАБОТОДАТЕЛЕЙ КАЧЕСТВОМ ПОДГОТОВКИ РАБОЧИХ КАДРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. СТЕПАНОВ
Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова,
г. Москва, Россия

Для цитирования:
Степанов А. А. Анализ удовлетворенности работодателей качеством подготовки рабочих кадров в Российской Федерации // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 4. С. 531–547. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-531-547.

Введение: вопрос развития системы подготовки рабочих кадров в Российской Федерации приобретает особую актуальность в условиях трансформации подходов к роли рабочих кадров в современной экономике. Действующие подходы органов власти к повышению качества подготовки рабочих кадров основаны на оценке соответствия образовательных организаций формальным показателям и критериям. Целесообразнее решать данную проблему через учет мнений работодателей и углубленную синхронизацию федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования и профессиональных стандартов.

Цель: разработка предложений по развитию системы подготовки рабочих кадров на основе оценки степени удовлетворенности работодателей качеством подготовки рабочих кадров и анализа синхронизации федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования и профессиональных стандартов.

Методы: теоретический и нормативный анализ, систематизация, описание, группировка, опрос.

Результаты: проведен анализ удовлетворенности качеством подготовки рабочих кадров работодателей из 10 регионов Российской Федерации, а также синхронизации федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования и профессиональных стандартов, подготовлены предложения по развитию системы подготовки рабочих кадров в стране.

Выводы: значительная неудовлетворенность работодателей качеством подготовки рабочих кадров в Российской Федерации основана на асинхронности федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования и профессиональных стандартов, что свидетельствует о назревшей потребности развития системы подготовки рабочих кадров с учетом мнений работодателей.

© Степанов А. А., 2018

Ключевые слова: рабочие кадры; развитие системы подготовки рабочих кадров; удовлетворенность работодателей качеством подготовки рабочих кадров; федеральные государственные образовательные стандарты среднего профессионального образования; профессиональные стандарты

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования обусловливается необходимостью существенной трансформации системы подготовки рабочих кадров в Российской Федерации ввиду изменения роли рабочих кадров в экономике и наличия ряда объективных факторов, сдерживающих развитие страны. Рабочие кадры в условиях появления новых технологий производства и отраслей экономики должны трансформироваться в ту категорию работников, кто способен выполнять инженерные функции и обладает актуальными техническими и прикладными знаниями для работы на передовом оборудовании (Heo et al., 2018)[1]. Однако обучение по образовательным программам среднего профессионального образования среди молодежи не пользуется должной популярностью. Все чаще выпускники ориентированы не на трудоустройство по полученной профессии или специальности, а на продолжение обучения по программам высшего образования без сдачи Единого государственного экзамена. Одновременно сокращается количество образовательных организаций, реализующих программы подготовки рабочих кадров. Возрастают риски неэффективности государственных расходов на подготовку рабочих кадров (Золотарева, 2014; Hensen and Hippach-Schneider, 2016).

Целью данной статьи является анализ степени удовлетворенности работодателей качеством подготовки рабочих кадров в Российской Федерации. Для достижения поставленной цели решаются задачи:

– разработать методологию анализа удовлетворенности работодателей качеством подготовки рабочих кадров;

– провести эмпирическое исследование (методом опроса);

– проанализировать полученные результаты эмпирического исследования;

– сформулировать предложения по повышению качества подготовки рабочих кадров в Российской Федерации.

Теоретическая значимость статьи заключается в развитии теоретических исследований по проблеме удовлетворенности работодателей качеством подготовки рабочих кадров в Российской Федерации, а также разработке и апробации методического инструментария оценки степени удовлетворенности работодателей качеством подготовки рабочих кадров. Практическая значимость работы состоит в разработке предложений по повышению качества подготовки рабочих кадров в Российской Федерации на основе применения метода опроса.

[1] *Analysis* and Overview of NQF Developments in European Countries. Annual Report 2012 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cedefop.europa.eu/files/6117_en.pdf (дата обращения: 02.09.2018). DOI: 10.2801/19285.

Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в сфере среднего профессионального образования, ежегодно проводится мониторинг качества подготовки кадров. По его итогам, однако, меры, направленные на повышение качества образования, применяются не системно, а сама методика мониторинга в значительной степени ориентирована на оценку инфраструктуры, финансово-хозяйственной деятельности образовательных организаций, их опыта международного сотрудничества и результативности участия обучающихся в региональных и национальных чемпионатах WorldSkills. Автор не ставит под сомнение важность данных аспектов мониторинга качества подготовки кадров, но тем не менее выдвигает гипотезу о том, что при решении задачи повышения качества подготовки рабочих кадров необходимо учитывать мнение работодателей.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Конкурентоспособность страны и ее роль на мировой арене определяются научным, производственным и технологическим уровнем развития общества и экономики, динамичностью внедрения инноваций в производство товаров и услуг. В условиях цифровизации управленческих и производственных процессов особую роль приобретает формирование интеллектуального потенциала, который способствует актуализации знаний, навыков и компетенций в преобразовании социально-экономической среды жизнедеятельности человека, повышению качества жизни. Креативное мышление, его самостоятельность и критичность являются основой профессионализма в различных областях экономической деятельности и ядром научного капитала нации. Формирование интеллектуального потенциала личности происходит в условиях образовательной системы, поэтому ее соответствие потребностям общества и власти является определяющим фактором развития государства в целом. Требования к профессионалу в различных видах экономической деятельности должны быть отражены в соответствующих стандартах.

На данном историческом этапе необходимо обеспечить взаимосвязь ступеней образовательной системы и внедрить практико-ориентированный подход, направленный на приобретение обучающимися навыков и компетенций, которые они смогут реализовать в выбранной профессии. Немаловажное значение приобретает развитие кадрового состава образовательных организаций с привлечением специалистов различных отраслей экономики.

Значительное внимание в ходе разработки методологии исследования уделялось работам по проблематике эволюционного развития системы подготовки кадров и развития технологий оценки потребностей работодателей в инженерно-технических кадрах (Асалиев, 2016; Мартынов и др., 2017; Мирзабалаева, 2016). Среди зарубежных исследователей в этой области активно работают И. Б. Ницжан, А. А. Ниязгулова, А. К. Бейсембаева, С. К. Жальга-

сова, С. З. Султанова, П. Матин, Ю. Жин, Л. Чжан, К. Дабипи (Niyazgulova et al., 2017; Zhang et al., 2017).

Зарубежные исследователи Э. Фромм, Р. Г. Кунн, М. Ф. Чуиха, Б К. Коннор, Д. Ньюмен описывают педагогические эксперименты по повышению образовательного опыта студентов-инженеров (Fromm and Quinn, 1989; Chouikha et al., 2016).

В свое время о необходимости создания системы четкого разделения профессий писал А. Эбботт (Abbott, 1988). Весомый вклад в разработку предложений по совершенствованию системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций внесла Н. М. Золотарева, результаты исследований и предложения которой также были учтены в ходе работы над статьей (Золотарева, 2014). Изучением вопросов повышения качества подготовки рабочих кадров, престижа рабочих профессий в обществе, эффективности деятельности профессиональных образовательных организаций, а также проблем моделирования технологии взаимодействия образовательной организации с работодателями занимаются такие зарубежные специалисты, как М. Альтет, П. Бурдье, У. М. Валеала, У. Гиппач-Шнайдер, В. Карт, К. Коллин, С. Микконен, Л. Постарефф, Ж.-К. Пассерон, К. А. Хенсен (Altet et al., 2002; Cart et al., 2008; Бурдье и Пассерон, 2007; Mikkonen et al., 2017; Postareff et al., 2018; Collin and Valleala, 2005).

Отметим, что зарубежные ученые при анализе проблематики качества подготовки рабочих кадров приоритетным считают уровень профессионального мастерства педагогических работников (Aarkrog, 2005; Billett, 2002; Cao et al., 2018; Corney and du Plessis, 2010). Не менее важную роль в решении проблемы повышения качества подготовки рабочих кадров авторы отводят профессиональной ориентации молодежи. Прорабатывается подход, согласно которому качество подготовки рабочего и его востребованность на рынке труда напрямую зависят от качества профориентационной работы и успешности выстраивания образовательной траектории в соответствии с будущей карьерой студента (Rhee et al., 2017; Streveler et al., 2018).

На качество подготовки специалиста огромное влияние имеют применяемые методы и технологии обучения. Наиболее эффективными являются научные и научно-практические конференции, познавательные экскурсии, профессиональные викторины, деловые игры и кейсы с использованием элементов профессионализма будущих специалистов. Набирает популярность интегрированная форма учебных занятий – объединение нескольких дисциплин в одну лекцию, семинар, что позволяет более глубоко усваивать роль изучаемых явлений, закономерностей в профессиональной деятельности, их взаимосвязи с другими научными и практическими сферами.

Инновационные методы должны сочетать личностно-ориентированное обучение с актуализацией творческого потенциала обучающегося. Для эффективности практико-ориентированного преподавания данный метод предусматривает:

– обзоры новой информации (новаций, открытий, успешных проектов) в сфере профессиональных интересов;

– обеспечение взаимодействия между образовательными учреждениями и бизнесом с целью формирования надежных контактов выпускников вузов с будущими работодателями;

– разработка кейс-технологий обучения с наличием авторского участия;

– формирование у обучающихся навыков и установок на саморазвитие и самостоятельное дополнительное профессиональное образование.

Отсутствие системного подхода и преемственности результатов образовательной деятельности и их реализации в трудовой деятельности обусловливает расхождение во взглядах на профессионально значимые компетенции у различных субъектов социально-экономического и образовательного пространства: государства, общества, бизнес-структур, образовательных организаций и самих обучающихся.

Основным противоречием современного этапа развития системы образования является несоответствие полученных практических компетенций выпускников выполняемым профессиональным обязанностям, негативным следствием которого стали длительные сроки адаптации на производстве, затраты на дополнительное обучение, снижение квалификации кадрового состава, возможные убытки и простои для предприятия-работодателя.

Автор статьи, разделяя подходы и принципы, изложенные в трудах зарубежных специалистов, выдвигает тезис о принципиально различных факторах, оказывающих воздействие на функционирование и определяющих перспективы трансформации системы подготовки рабочих кадров в Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составляют методика осуществления мониторинга качества подготовки кадров в Российской Федерации, проводимого ежегодно Министерством образования и науки Российской Федерации (с 15 мая 2018 года Министерством просвещения Российской Федерации)[2] и результаты федерального статистического наблюдения[3].

За основу были взяты показатели и критериальная база, составлен опросный лист для оценки степени удовлетворенности качеством подготовки рабочих кадров работодателями. Далее проведен анализ соответствия федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования (ФГОС СПО) профессиональным стандартам по идентичным профессиям и специальностям, разработаны предложения по совершенствованию системы подготовки рабочих кадров, ориентированные на повышение качества образования и степени удовлетворенности им работодателей.

---

[2] *Ежегодный* доклад о результатах Мониторинга качества подготовки кадров в Российской Федерации. М., 2016. 42 с. [Электронный ресурс]: офиц. сайт М-ва образования и науки Рос. Федерации. URL: http://fgosvo.ru/uploadfiles/others/Doklad_2016.pdf (дата обращения: 10.09.2018).

[3] *Итоги* выборочного наблюдения трудоустройства выпускников, получивших среднее профессиональное и высшее образование [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_trudoustr/index.html (дата обращения: 10.09.2018).

В ходе исследования проведен опрос представителей 300 работодателей (компании различной организационно-правовой формы и формы собственности, осуществляющие трудоустройство молодежи по рабочим профессиям) в 10 регионах Российской Федерации (Брянская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Кемеровская, Оренбургская, Саратовская и Смоленская области, Краснодарский и Пермский края).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Результаты исследования показали, что порядка 25 % руководителей отечественных предприятий и организаций скорее не удовлетворены уровнем квалификации молодых работников, завершивших обучение по программе среднего профессионального образования и трудоустроенных в течение одного года после выпуска. При этом 40 % респондентов уверенно заявили о неудовлетворенности уровнем профессиональной квалификации молодежи, удовлетворены лишь 35 % работодателей.

По данным выборочного статистического наблюдения трудоустройства выпускников образовательных организаций России с 2010 по 2015 годы выпуска, проводимого Федеральной службой государственной статистики[4], 13 % выпускников, закончивших обучение по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих, считают приобретенные в ходе обучения в средних профессиональных образовательных организациях знания недостаточными. При этом 1,6 % респондентов отметили, что полученные знания им не пригодились (рис.).

Следующий этап исследования – анализ соответствия ФГОС СПО профессиональным стандартам. Одной из функций государства в развитии системы подготовки рабочих кадров является синхронизация этих документов. Необходимо отметить, что они принимаются разными федеральными органами исполнительной власти. Так, ФГОС СПО принимается Министерством образования и науки Российской Федерации (сейчас Министерством просвещения Российской Федерации), профстандарты – Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Изучив ряд ФГОС СПО (100114.01 «Официант/бармен»[5], 262019.03 «Портной»[6], 190623.03 «Слесарь по обслуживанию и ремонту подвижного состава»[7]) и соответствующих им профстандартов («Официант/

[4] *Итоги* выборочного наблюдения трудоустройства выпускников, получивших среднее профессиональное и высшее образование [Электронный ресурс]: офиц. сайт Федер. службы гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_trudoustr/welcome2.html (дата обращения: 25.08.2018).

[5] *ФГОС* 100114.01 «Официант, бармен» [Электронный ресурс]: утв. Приказом М-ва образования и науки Рос. Федерации от 02.08.2013 № 731. URL: http://base.garant.ru/70444122/ (дата обращения: 20.08.2018).

[6] *ФГОС* 262019.03 «Портной» [Электронный ресурс]: утв. Приказом М-ва образования и науки Рос. Федерации от 02.08.2013 № 770. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70344496/#1000 (дата обращения: 20.08.2018).

[7] *ФГОС* 190623.03 «Слесарь по обслуживанию и ремонту подвижного состава» [Электронный ресурс]: утв. Приказом М-ва образования и науки Рос. Федерации от 02.08.2013 № 696. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70346154/ (дата обращения: 20.08.2018).

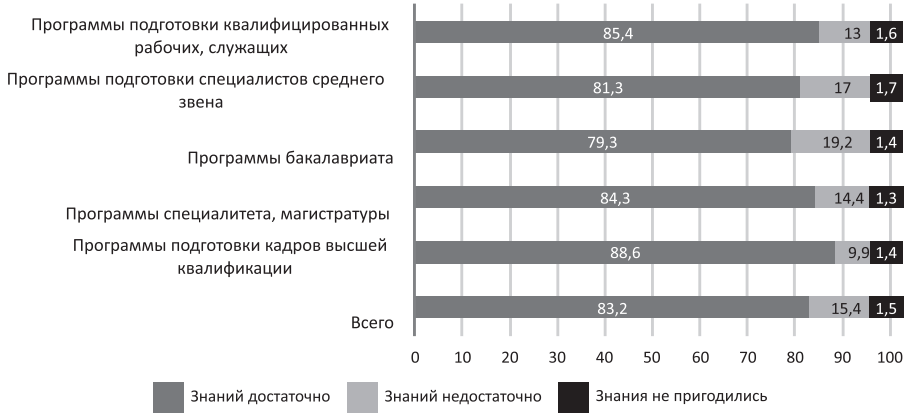


Рис. Оценка знаний выпускников образовательных организаций, трудоустроившихся по полученной профессии (специальности) за период с 2010 по 2015 год / Fig. Knowledge evaluation of graduates employed in accordance with the training (specialty) for the period 2010–2015

Источник: составлено автором по данным Росстата[8].

бармен»[9], «Специалист по ремонту и индивидуальному пошиву швейных, трикотажных, меховых, кожаных изделий, головных уборов, изделий текстильной галантереи»[10], «Слесарь по осмотру и ремонту подвижного состава железнодорожного транспорта»[11]), установлено наличие несоответствий между требованиями к знаниям выпускников по программам подготовки квалифицированных рабочих и требованиями к необходимым знаниям в рамках трудовых функций (табл. 1).

Из таблицы 1 видно, что пять блоков необходимых знаний у рабочего, предусмотренных профстандартом «Официант/бармен», не находят отражения во ФГОС СПО 100114.01 «Официант, бармен». Таким образом, выпускники программ подготовки квалифицированных рабочих, закончившие

[8] *Таблица* 2.19 – Оценка полученных знаний выпускниками образовательных организаций 2010–2015 гг. выпуска, трудоустроившимися по найму на первую работу, связанную с полученной профессией (специальностью) [Электронный ресурс]: офиц. сайт Федер. службы гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_trudoustr/PublishData/Reports/Files/%D0%A2%D0%B0%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0%202.19.xlsx (дата обращения: 25.08.2018).

[9] *Профессиональный* стандарт «Официант/бармен» [Электронный ресурс]: утв. Приказом М-ва труда и социальной защиты Рос. Федерации от 01.12.2015 № 910н. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71195904/ (дата обращения: 20.08.2018).

[10] *Профессиональный* стандарт «Специалист по ремонту и индивидуальному пошиву швейных, трикотажных, меховых, кожаных изделий, головных уборов, изделий текстильной галантереи» [Электронный ресурс]: утв. Приказом М-ва труда и социальной защиты Рос. Федерации от 21.12.2015 № 1051. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71212566/ (дата обращения: 20.08.2018).

[11] *Профессиональный* стандарт «Слесарь по осмотру и ремонту подвижного состава железнодорожного транспорта» [Электронный ресурс]: утв. Приказом М-ва труда и социальной защиты Рос. Федерации от 02.12.2015 № 954н. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71198808/ (дата обращения: 20.08.2018).

Таблица 1 / Table 1

Результаты анализа соответствия ФГОС СПО 100114.01 «Официант, бармен» профстандарту «Официант/бармен» / Compatibility analysis results for federal state educational standards for secondary vocational education 100114.01 "Waiter, bartender" and professional standard "Waiter/barman"

Необходимые знания у рабочего, предусмотренные профстандартом	Содержание аналогичных требований к знаниям в ФГОС 100114.01 «Официант/бармен»
Раздел 3.1.1, трудовая функция «Выполнение инструкций…» «Правила, технологии и компьютерные программы, используемые для расчета с потребителями в организациях питания»	Отсутствуют
Раздел 3.2.1, трудовая функция «Сервировка столов…» «Технологии наставничества и обучения на рабочих местах»	Отсутствуют
Раздел 3.2.1, трудовая функция «Подача готовых блюд…» «Правила порционирования и технологии подготовки и презентации блюд в присутствии потребителей»	Отсутствуют
Раздел 3.2.1, трудовая функция «Подача готовых блюд…» «Виды инструментов и оборудования, используемых для подготовки и презентации блюд в присутствии потребителей»	Отсутствуют
Раздел 3.2.6, трудовая функция «Обслуживание потребителей…» «Принципы и приемы презентации напитков и закусок потребителям»	Отсутствуют

обучение в образовательных организациях, имеющих государственную аккредитацию по данной профессии, заведомо не могут обладать требуемыми знаниями, в которых заинтересованы работодатели. Отмечаем, что не нашедшие отражение во ФГОС блоки знаний относятся к наиболее актуальным требованиям и предпочтениям потребителей организаций общественного питания. С момента утверждения профстандарта (2015 год) ФГОС СПО не актуализировался.

В ходе анализа содержания ФГОС СПО 262019.03 «Портной» и профстандарта «Специалист по ремонту и индивидуальному пошиву швейных, трикотажных, меховых, кожаных изделий, головных уборов, изделий текстильной галантереи» (в части профессии «Портной» 6-го и 7-го разрядов) установлена их асинхронность. Во ФГОС СПО предполагается 3 профессиональных модуля, в то время как профстандарт на 6 и 7 разрядах профессии предполагает 2 вида трудовых функций (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Результаты анализа соответствия ФГОС СПО 262019.03 «Портной» профстандарту «Специалист по ремонту и индивидуальному пошиву швейных, трикотажных, меховых, кожаных изделий» (в части профессии «Портной» 6-го и 7-го разрядов) / Compatibility analysis results for federal state educational standards for secondary vocational education 262019.03 "Tailor" and professional standard "Specialist in repair and custom tailoring in sewing, knitted, fur, leather and textile haberdashery" (in terms of occupational specialization "Tailor", qualification levels 6 and 7)

Трудовые функции у портного 6-го и 7-го разрядов, предусмотренные профстандартом	**Профессиональные модули, предусмотренные ФГОС 262019.03 «Портной»**
D/01.5 «Ремонт дизайнерских и эксклюзивных швейных, трикотажных, меховых, кожаных изделий различного ассортимента по индивидуальным заказам»	ПМ.01 «Пошив швейных изделий по индивидуальным заказам»
D/02.5 «Изготовление дизайнерских и эксклюзивных швейных, трикотажных, меховых, кожаных изделий различного ассортимента по индивидуальным заказам»	ПМ.02 «Дефектация швейных изделий»

При этом профстандарт предполагает способность портного 6-го и 7-го разрядов осуществлять ремонт и изготовление дизайнерских и эксклюзивных швейных, трикотажных, меховых, кожаных изделий различного ассортимента по индивидуальным заказам, в то время как ФГОС СПО не содержит детализации профессиональных компетенций выпускника (указано лишь «швейные изделия»). Таким образом, отсутствует единообразное понимание в части профессиональных компетенций портных начальных разрядов. С момента утверждения профстандарта (2015 год) ФГОС СПО не актуализировался.

Выявлено несоответствие содержания ФГОС СПО 190623.03 «Слесарь по обслуживанию и ремонту подвижного состава» и профстандарта «Слесарь по осмотру и ремонту подвижного состава железнодорожного транспорта» (табл. 3).

Во ФГОС СПО выделены два профессиональных модуля, в то время как профстандарт предполагает пятнадцать видов трудовых функции по восьми разрядам разной степени сложности выполняемых операций. При этом профстандарт включает требование к образованию на уровне среднего общего образования и профессионального обучения (программы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по профессиям рабочих, должностям служащих). Таким образом, профстандарт не предъявляет требования к наличию среднего профессионального образования. С момента утверждения профстандарта (2015 год) ФГОС СПО не актуализировался.

Исследование ряда ФГОС СПО и профстандартов показало различие требований к уровню образования, несистемность и несвоевременность актуализации ФГОС СПО, различное понимание уровней квалификаций, отсутствие четкой систематизации видов трудовых функций и профессиональных модулей.

Таблица 3 / Table 3

Результаты анализа соответствия ФГОС СПО 190623.03 «Слесарь по обслуживанию и ремонту подвижного состава» профстандарту «Слесарь по осмотру и ремонту подвижного состава железнодорожного транспорта» / Compatibility analysis results for federal state educational standards for secondary vocational education 190623.03 "Fitter for maintenance and repair of rolling stock", professional standard "Fitter for inspection and repair of rolling stock of railway transport"

Трудовые функции рабочего, предусмотренные профстандартом	**Возможные наименования должностей, профессий**	**Содержание ФГОС 190623.03 «Слесарь по обслуживанию и ремонту подвижного состава»**
A/01.2 «Подготовка к техническому обслуживанию и ремонту подвижного состава железнодорожного транспорта»	Слесарь по ремонту подвижного состава 2-го разряда	ПМ. 01 «Техническое обслуживание и ремонт основных узлов обслуживаемого оборудования» ПМ. 02 «Контроль качества отремонтированных узлов обслуживаемого оборудования»
A/02.2 «Подготовка к работе расходного материала для заправки узлов подвижного состава железнодорожного транспорта»		
A/03.2 «Ремонт несложных деталей подвижного состава железнодорожного транспорта»		
B/01.2 «Техническое обслуживание простых узлов и деталей подвижного состава железнодорожного транспорта»	Слесарь по ремонту подвижного состава 3-го разряда	
B/02.2 «Ремонт простых узлов и деталей подвижного состава железнодорожного транспорта»		
C/01.3 «Техническое обслуживание оборудования»	Слесарь по ремонту подвижного состава 4-го разряда	
C/02.3 «Ремонт оборудования»		
D/01.3 «Техническое обслуживание сложного оборудования»	Слесарь по ремонту подвижного состава 5-го разряда; слесарь по осмотру и ремонту локомотивов на пунктах технического обслуживания 5-го разряда	
D/02.3 «Ремонт сложного оборудования»		

E/01.4 «Проверка технического состояния (качества) сборки после ремонта»	Слесарь по ремонту подвижного состава 6-го разряда; слесарь по осмотру и ремонту локомотивов на пунктах технического обслуживания 6-го разряда	
E/02.4 «Испытание после ремонта с вводом в заданные параметры работы оборудования»		
F/01.5 «Диагностирование оборудования»	Слесарь по ремонту подвижного состава 7-го разряда; слесарь по осмотру и ремонту локомотивов на пунктах технического обслуживания 7-го разряда	
F/02.5 «Расшифровка результатов диагностирования оборудования»		
G/01.4 «Техническое обслуживание особо сложного оборудования»	Слесарь по ремонту подвижного состава 8-го разряда	
G/02.4 «Ремонт особо сложного оборудования»		

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подготовка рабочих кадров осуществляется в рамках ФГОС СПО, не учитывающих актуальное состояние производства в отраслях, внедрение инноваций, результаты и планы модернизации организаций и предприятий. Действующие ФГОС СПО формируют профессиональные компетенции у молодежи на уровне, не удовлетворяющем потребностям работодателей.

На основе результатов исследований даны следующие предложения, направленные на повышение удовлетворенности работодателей качеством подготовки рабочих кадров:

– разработать и утвердить на федеральном уровне порядок определения потребности отраслей экономики, подотраслей и крупнейших предприятий-работодателей в рабочих кадрах;

– на платформе Главного информационно-вычислительного центра Министерства просвещения Российской Федерации разработать информационную систему, позволяющую регистрировать потребность работодателей в рабочих кадрах;

– наделить Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации полномочиями по согласованию ФГОС СПО, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – по утверждению дополнений во ФГОС СПО, обязательные для соблюдения образовательными организациями, расположенными в соответствующем регионе;

– принять федеральный нормативный акт, направленный на систематизацию государственной политики в части повышения престижа рабочих профессий в стране.

Стратегия информационно-технологического развития профессиональной подготовки кадров должна быть представлена в системе среднего профес-

сионального образования с точки зрения трех основных направлений: новый цикл дисциплин либо разделов, посвященных цифровым технологиям; новый подход к преподаванию на основе современных реалий и перспектив отраслей экономики; активное применение инновационных методов, способствующих реализации на практике полученных компетенций.

В России на сегодняшний день можно выделить несколько актуальных направлений совершенствования образования: развитие практико-ориентированного подхода за счет привлечения в преподавательский состав специалистов-практиков, занятых в различных сферах экономики, снижение академичности, устранение существенного преобладания теоретической подготовки над практическими навыками.

Библиографический список

Асалиев А. М. Проблемы участия государства в регулировании рынка труда // Товарный менеджмент: экономический, логистический и маркетинговый аспекты: сб. трудов междунар. науч.-практ. конф. Воронеж: Воронеж. филиал Рос. экон. ун-та им. Г. В. Плеханова, 2016. С. 21–27.

Бурдье П., Пассерон Ж.-К. Воспроизводство: элементы теории системы образования / пер. с франц. яз. Н. А. Шматко. М.: Просвещение, 2007. 267 с.

Золотарева Н. М. Развитие системы подготовки кадров для инновационной экономики России // Образование и наука. 2014. № 5. С. 14–22. DOI: https://doi.org/10.17853/1994-5639-2014-5-14-22.

Мартынов В. Г., Еремина И. Ю., Кибовская С. В., Руденко Г. Г., Долженкова Ю. В. Профессиональные стандарты в системе развития квалификаций работников нефтегазового комплекса // Нефтяное хозяйство. 2017. № 2. С. 26–29. DOI: 10.24887/0028-2448-2017-2-26-29.

Мирзабалаева Ф. И. Подготовка рабочих кадров: проблемы, практика, развитие // Материалы междунар. науч.-практ. конф. по проблемам социально-трудовых отношений. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2016. С. 162–168.

Aarkrog V. Learning in the Workplace and the Significance of School-Based Education: A Study of Learning in a Danish Vocational Education and Training Programme // International Journal of Lifelong Education. 2005. Vol. 24, № 2. P. 137–147. DOI: https://doi.org/10.1080/02601370500056268.

Abbott A. The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor. Illinois: The University of Chicago Press, 1988. 452 p.

Altet M., Paqualy L., Perround Ph. Formateurs d'enseignants. Quelle professionnalisation? Paris: De Boeck Supérieur, 2002. 296 p.

Billett S. Workplace Pedagogic Practices: Co-Participation and Learning // British Journal of Educational Studies. 2002. Vol. 50, № 4. P. 457–481. DOI: https://doi.org/10.1111/1467-8527.t01-2-00214.

Cao Y., Postareff L., Lindblom S., Toom A. Teacher Educators' Approaches to Teaching and the Nexus with Self-Efficacy and Burnout: Examples from Two Teachers' Universities in China // Journal of Education for Teaching. 2018. Vol. 44, № 4. P. 479–495. DOI: https://doi.org/10.1080/02607476.2018.1450954.

Cart B., Lozier F., Moullet S. De l'assistant(e) au gestionnaire: Étude sur la professionnalisation des emplois tertiaires administratifs [Электрон-

ный ресурс]. URL: http://www.cereq.fr/cereq/netdoc46.pdf (дата обращения: 08.09.2018).

Chouikha M. F., Connor K. A., Newman D. Experimental Centered Pedagogy Approach to Learning in Engineering: An HBCU's Experience [Электронный ресурс]. URL: https://peer.asee.org/experimental-centered-pedagogy-approach-to-learning-in-engineering-an-hbcu-s-experience (дата обращения: 12.09.2018).

Collin K., Valleala U.-M. Interaction among Employees: How Does Learning Take Place in the Social Communities of the Workplace and How Might Such Learning Be Supervised? // Journal of Educational Work. 2005. Vol. 18, № 4. P. 401–420. DOI: https://doi.org/10.1080/13639080500327873.

Corney T., du Plessis K. Apprentices' Mentoring Relationships. The Role of Significant Others' and Supportive Relationships across the Work-Life Domains // Youth Studies. 2010. Vol. 29, № 3. P. 18–26.

Fromm E., Quinn R. G. An Experiment to Enhance the Educational Experience of Engineering Students // Engineering Education. 1989. Vol. 79, № 3. P. 424–429.

Hensen K. A., Hippach-Schneider U. Supporting Teachers and Trainers for Successful Reforms and Quality of Vocational Education and Training: Mapping Their Professional Development in the EU–Germany [Электронный ресурс]. URL: http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2016/ReferNet_DE_TT.pdf (дата обращения: 04.09.2018).

Heo D., Anwar S., Menekse M. The Relationship between Engineering Students' Achievement Goals, Reflection Behaviors, and Learning Outcomes // International Journal of Engineering Education. 2018. Vol. 34, № 5. P. 1634–1643.

Mikkonen S., Pylväs L., Rintala H., Nokelainen P., Postareff L. Guiding Workplace Learning in Vocational Education and Training: A Literature Review // Empirical Research in Vocational Education and Training. 2017. Vol. 9, № 9. P. 1–22. DOI: https://doi.org/10.1186/s40461-017-0053-4.

Niyazgulova A., Nietzhan I., Beisembaeva A., Zhalgasova S., Sultanova Z. Formation of Cognitive Activity among Students in Professional Competence Formation // Journal of Engineering and Applied Sciences. 2017. Vol. 12, № 3. P. 769–774. DOI: 10.3923/jeasci.2017.769.774.

Postareff L., Mattsson M., Parpala A. The Effect of Perceptions of the Teaching-Learning Environment on the Variation in Approaches to Learning – Between-Student Differences and within-Student Variation // Learning and Individual Differences. 2018. Vol. 68. P. 96–107. DOI: https://doi.org/10.1016/j.lindif.2018.10.006.

Rhee J., Sheppard S., Brunhaver S., Carrico C., Streveler R. Supporting Student Career Development of Undergraduate Engineering // FIE 2017 – Frontiers in Education, Conference Proceedings. 2017. October. P. 1–2. DOI: 10.1109/FIE.2017.8190468.

Streveler R. A., Lichtenstein G., Olcese L. O., Matusovich H. M., Sheppard S. Professional Engineering Pathways Study: The Value of a Community of Practice to Stimulate Use of Research Findings that Inform Practice [Электронный ресурс]. URL: https://www.asee.org/public/conferences/106/papers/22016/download (дата обращения: 15.09.2018).

Zhang L., Dabipi I. K., Jin Y., Matin P. Improving Undergraduate Engineering Education with Educational Module Library and Vertical Integration Projects

[Электронный ресурс]. URL: https://peer.asee.org/improving-undergraduate-engineering-education-with-educational-module-library-and-vertical-integration-projects.pdf (дата обращения: 10.09.2018).

Информация об авторе

Степанов Алексей Алексеевич – аспирант базовой кафедры Торгово-промышленной палаты РФ ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Россия, г. Москва, Стремянный переулок, 36
ORCID: 0000-0002-8642-0641
ResearcherID: U-3593-2018
Электронный адрес: StepanovRGTU@yandex.ru

Статья получена 2 ноября 2018 года

UDC 331.544, 331.538.2, 377.3
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-531-547

ANALYSIS OF THE EMPLOYERS SATISFACTION WITH THE QUALITY OF PERSONNEL TRAINING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Aleksey A. Stepanov
Plekhanov Russian University of Economics,
36 Stremyannyy lane, Moscow, 117997, Russia
ORCID: 0000-0002-8642-0641
ResearcherID: U-3593-2018
E-mail: StepanovRGTU@yandex.ru

For citation:
Stepanov, A. A. (2018), "Analysis of the Employers Satisfaction with the Quality of Personnel Training in the Russian Federation", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 531–547, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-531-547.

Introduction. The issue of developing a system of personnel training in the Russian Federation acquires a special relevance in the context of transforming approaches to the role of workers in the modern economy. The current approaches of the authorities to this issue are based on a formal assessment of the educational institutions compliance with formal indicators and criteria. It seems more appropriate to approach the issue of improving the quality of personnel training through taking into account the views of employers as well as by in-depth synchronization of federal state educational standards of secondary vocational education and professional standards.

Aims. To work out proposals for the development of a personnel training system based on the assessment of employers' satisfaction with the quality of personnel

training and analyses of federal state educational standards of secondary vocational education and professional standards.

Methods. Theoretical analysis, normative analysis, systematization, description, grouping and survey.

Results. Personnel training quality satisfaction of the employers in 10 Russian Federation regions was studied, as well as the level of synchronization between the federal educational standards of secondary vocational education and professional standards; proposals were formulated for the development of a training system of workers in the Russian Federation.

Conclusion. Considerable dissatisfaction of employers with the quality of personnel training in the Russian Federation stems from the asynchrony between the federal state educational standards of secondary vocational education and professional standards, which indicates the urgent need for the development of a personnel training system that takes into account the needs of employers.

Keywords: workers; development of a training system for workers; employers satisfaction with the quality of personnel training; federal state educational standards for secondary vocational education; professional standards

References

Asaliev, A. M. (2016), "Problems of state participation in the regulation of the labor market", *Tovarnyi menedzhment: ekonomicheskii, logisticheskii i marketingovyi aspekty: sbornik trudov mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Commodity management: economic, logistic and marketing aspects: proceedings of the international scientific and practical conference], Voronezh branch of Plekhanov Russian University of Economics, Voronezh, Russia, pp. 21–27.

Bourdieu, P. and Passeron, J.-C. (2007), *La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement,*Translated by Shmatko, N. A., Prosveshcheniye, Moscow, Russia.

Zolotareva, N. M. (2014), "Developing the vocational training system for the Russian innovative economy", *The Education and Science Journal*, vol. 5, pp. 14–22, doi: https://doi.org/10.17853/1994-5639-2014-5-14-22.

Martynov, V. G., Eremina, I. Y., Kibovskaya, S. V., Rudenko, G. G. and Dolzhenkova, Yu. V. (2017), "Professional standards in the system of development of qualifications of workers in the oil and gas complex", *Neftyanoe Khozyaystvo – Oil industry*, vol. 2, pp. 26–29, doi: 10.24887/0028-2448-2017-2-26-29.

Mirzabalayeva, F. I. (2016), "Training of personnel: problems, practice, development", *Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii po problemam sotsial'no-trudovykh otnoshenii* [Materials of the international scientific and practical conference on the problems of social and labor relations], Voronezh State University, Voronezh, Russia, pp. 162–168.

Aarkrog, V. (2005), "Learning in the workplace and the significance of school-based education: A study of learning in a Danish vocational education and training programme, *International Journal of Lifelong Education*, vol. 24, no. 2, pp. 137–147, doi: https://doi.org/10.1080/02601370500056268.

Abbott, A. (1988), *The system of professions: An essay on the division of expert labor*, The University of Chicago Press, Illinois, USA.

Altet, M., Paqualy, L. and Perround, Ph. (2002), *Formateurs d'enseignants. Quelle professionnalisation?*, De Boeck Supérieur, Paris, France.

Billett, S. (2002), "Workplace pedagogic practices: Co-participation and learning", *British Journal of Educational Studies*, vol. 50, no. 4, pp. 457–481, doi: https://doi.org/10.1111/1467-8527.t01-2-00214.

Cao, Y., Postareff, L., Lindblom, S. and Toom, A. (2018), "Teacher educators' approaches to teaching and the nexus with self-efficacy and burnout: Examples from two teachers' universities in China", *Journal of Education for Teaching*, vol. 44, no. 4, pp. 479–495, doi: https://doi.org/10.1080/02607476.2018.1450954.

Cart, B., Lozier, F. and Moullet, S. (2008), "De l'assistant(e) au gestionnaire: Étude sur la professionnalisation des emplois tertiaires administratifs", *Net.Doc. 46*, November [Online], available at: http://www.cereq.fr/cereq/netdoc46.pdf (Accessed September 8, 2018).

Chouikha, M. F., Connor, K. A. and Newman, D. (2016), "Experimental centered pedagogy approach to learning in engineering: An HBCU's experience", *2016 ASEE Annual Conference and Exposition, New Orleans, Louisiana, USA* [Online], available at: https://peer.asee.org/experimental-centered-pedagogy-approach-to-learning-in-engineering-an-hbcu-s-experience (Accessed September 12, 2018).

Collin, K. and Valleala, U.-M. (2005), "Interaction among employees: How does learning take place in the social communities of the workplace and how might such learning be supervised?", *Journal of Educational Work*, vol. 18, no. 4, pp. 401–420, doi: https://doi.org/10.1080/13639080500327873.

Corney, T. and du Plessis, K. (2010), "Apprentices' mentoring relationships. The role of significant others' and supportive relationships across the work-life domains", *Youth Studies*, vol. 29, no. 3, pp. 18–26.

Fromm, E. and Quinn, R. G. (1989), "An experiment to enhance the educational experience of engineering students", *Engineering Education*, vol. 79, no. 3, pp. 424–429.

Hensen, K. A. and Hippach-Schneider, U. (2016), *Supporting teachers and trainers for successful reforms and quality of vocational education and training: Mapping their professional development in the EU–Germany*, Cedefop ReferNet thematic perspectives series [Online], available at: http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2016/ReferNet_DE_TT.pdf (Accessed September 4, 2018).

Heo, D., Anwar, S. and Menekse M. (2018), "The relationship between engineering students' achievement goals, reflection behaviors, and learning outcomes", *International Journal of Engineering Education*, vol. 34, no. 5, pp. 1634–1643.

Mikkonen, S., Pylväs, L., Rintala, H., Nokelainen, P. and Postareff, L. (2017), "Guiding workplace learning in vocational education and training: A literature review", *Empirical Research in Vocational Education and Training*, vol. 9, no. 9, pp. 1–22, doi: https://doi.org/10.1186/s40461-017-0053-4.

Niyazgulova, A., Nietzhan, I., Beisembaeva, A., Zhalgasova, S. and Sultanova, Z. (2017), "Formation of cognitive activity among students in professional competence formation", *Journal of Engineering and Applied Sciences*, vol. 12, no. 3, pp. 769–774, doi: 10.3923/jeasci.2017.769.774.

Postareff, L., Mattsson, M. and Parpala, A. (2018), "The effect of perceptions of the teaching-learning environment on the variation in approaches to learning – between-student differences and within-student variation, *Learning and Individual Differences*, vol. 68, pp. 96–107, doi: https://doi.org/10.1016/j.lindif.2018.10.006.

Rhee, J., Sheppard, S., Brunhaver, S., Carrico, C. and Streveler, R. (2017), "Supporting student career development of undergraduate engineering", *FIE 2017 – Frontiers in Education, Conference Proceedings*, October, pp. 1–2, doi: 10.1109/FIE.2017.8190468.

Streveler, R. A., Lichtenstein, G., Olcese, L. O., Matusovich, H. M. and Sheppard, S. (2018), "Professional engineering pathways study: The value of a community of practice to stimulate use of research findings that inform practice", *2018 ASEE Annual Conference and Exposition, Salt Lake City, Utah, USA* [Online], available at: URL: https://www.asee.org/public/conferences/106/papers/22016/download (Accessed September 15, 2018).

Zhang, L., Dabipi, I. K., Jin, Y. and Matin, P. (2017), "Improving undergraduate engineering education with educational module library and vertical integration projects", *2017 ASEE Annual Conference and Exposition, Columbus, Ohio, USA* [Online], available at: https://peer.asee.org/improving-undergraduate-engineering-education-with-educational-module-library-and-vertical-integration-projects.pdf (Accessed September 10, 2018).

Received November 2, 2018

II ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 332.02
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-548-568

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ПРОГРАММНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Н. П. ПАЗДНИКОВА
Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия

Ю. П. БЛУСЬ
Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия

П. И. БЛУСЬ
Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия

Для цитирования:
Паздникова Н. П., Блусь Ю. П., Блусь П. И. Экспертная оценка программного планирования регионального развития // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 4. С. 548–568. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-548-568.

Введение: в статье представлены результаты экспертной оценки эффективности реализации государственных программ в Пермском крае за 2014–2016 годы.

Цель: оценка показателей, характеризующих эффективность исполнения государственных программ Пермского края, разработка типологии программного планирования, характерной для региона.

Методы: анализ динамики показателей эффективности государственных программ, экспертная оценка программного планирования на основе результатов эффективности реализации государственных программ; корреляционно-регрессионный анализ.

Результаты: на основе оценки уровня эффективности государственных программ, достижения целевых показателей государственных программ (результативность) и финансирования проведена типология программного планирования Пермского края.

Выводы: на протяжении исследуемого периода реализации государственных программ в Пермском крае высокоэффективными являются программы социальной направленности, реализуемые исполнительными органами власти социального блока Правительства Пермского края. Наименее эффективными оказались программы, относящиеся к экономическому и инфраструктурному блокам.

Ключевые слова: программное планирование; экспертная оценка; регион

 © Паздникова Н. П., Блусь Ю. П., Блусь П. И., 2018

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время применение программно-целевого подхода в качестве инструмента стратегического планирования тесно переплетено с бюджетным процессом и реализуется на всех уровнях бюджетной системы. При этом бюджетные программы рассматриваются как совокупность инструментов государственной политики в сферах их реализации (Блусь и Паздникова, 2016). Опыт бюджетной практики различных стран мира свидетельствует о необходимости повышения эффективности таких программ. Не является исключением и Россия, где в условиях бюджетных ограничений проблема использования бюджетных средств становится особенно актуальной. В этой связи важное практическое значение приобретает внедрение в отечественный бюджетный процесс подходов, связанных с эффективным управлением государственными программами. При этом нет возможности напрямую задействовать методы, применяемые в странах, давно и успешно перешедших на программный формат бюджета, поскольку российская модель программного бюджетирования имеет существенные особенности (Лапушинская, 2006; Минаева, 2013), а государственные программы сильно отличаются от традиционных бюджетных программ, выполняемых в США, Канаде, Франции, Швеции, Южной Корее и других странах (Barilari and Bouvier, 2010; Kelly and Rivenbark, 2011; Khan and Hildreth, 2002; Lee et al., 2012; Miller et al., 2010; Norvik, 1973; Rubin, 2016; Wildawsky and Caiden, 2003).

В Российской Федерации в рамках бюджетной реформы начиная с 2008 года стали применяться основные методологические подходы к использованию программных технологий, а именно формирование государственных программ «нового типа» (Митрофанова, 2009; Mitrofanova, 2011). М. П. Афанасьев и Н. Н. Шаш проанализировали современный этап реформирования бюджетного планирования – от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальных программ, а также инструментарий оценки эффективности бюджетных программ (Афанасьев и Шаш, 2014). Такой подход планирования расходов бюджета, ориентированный на результат (БОР) и проблемы, связанные с его внедрением, рассмотрены также в серии работ Н. А. Истоминой, опубликованных в 2011 году (Истомина, 2011a; Истомина, 2011b; Истомина, 2011c), в статье С. Ф. Федуловой (Федулова, 2011).

В ходе расширения вектора программного планирования в российских регионах к настоящему времени четко обозначилась его главная проблема – низкая эффективность реализации государственных программ. Сложившаяся ситуация, по нашему мнению, обусловлена целым рядом причин финансового и организационного характера, в том числе низким уровнем достижения целевых показателей. Так, по экспертным оценкам результативность государственных программ субъектов Российской Федерации в 2016 году составила 78,6 %. При этом результативность была выше в регионах Приволжского федерального округа, однако не «дотягивала» даже до 90 % (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

Результативность государственных программ Российской Федерации, субъектов Приволжского федерального округа, % / State programs efficiency in the Russian Federation and subjects of the Volga Federal District, %

№ п/п	Уровень реализации государственных программ	2014 год	2015 год	2016 год
1	Российская Федерация	72,1	74,4	78,6
2	Приволжский федеральный округ	84,6	85,8	88,3

Источник: составлено авторами по данным справочно-правовой базы «КонсультантПлюс-Регион».

Зарубежный опыт показывает, что во всех странах, где внедрен программный формат бюджета, важное значение имеет система индикаторов (параметров, показателей), отражающих степень достижения целей бюджетной программы (Gilmour, 2007; Rubin, 2016). Установленные к достижению значения результативных индикаторов становятся необходимой и неотъемлемой частью на период реализации программы, поскольку от их качества зависит качество информации о результативности бюджетных расходов, что влияет на принятие решения о финансировании или продолжении финансирования тех или иных программ в следующем бюджетном цикле.

Задача оценки результативности государственных и муниципальных программ методологически сложна, что обусловливается проблемой некорректного отождествления в российском законодательстве понятий «эффективность» и «результативность» (Шаров, 2012). Так, в п. 15 постановления Правительства РФ от 2 августа 2010 года № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»[1] указано: «…оценка планируемой эффективности государственной программы ... осуществляется в целях оценки планируемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации». Однако уже в следующем п. 16 этого же документа дается уточнение: «… обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки».

Такого рода проблемы анализируются многими учеными, предлагающими собственные методики оценки эффективности и результативности государственных программ. Так, А. Г. Бреусова выделяет три подхода к оценке эффективности программ: метод анализа издержек и выгод К. Вейса; метод анализа издержек и результативности; метод интегральной оценки М. Афанасьева и И. Кривогова (Бреусова, 2015). Несколько иной подход в исследовании

[1] *Об утверждении* Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 02.08.2010 № 588. URL: http://base.garant.ru/198991/ (дата обращения: 10.03.2018).

методических проблем оценки использует Е. И. Добролюбова, исходя из необходимости выработки единых методических подходов к оценке эффективности государственных программ за счет грамотной оценки результативности (Добролюбова, 2017). Кроме того, следует отметить подходы к оценке эффективности программ, представленные в трудах К. Г. Абазиевой (Абазиева, 2011), О. С. Минченко (Минченко, 2012), С. И. Морозова (Морозов, 2012).

В Программе повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 года[2] утверждается, что сам по себе «программный» бюджет лишь создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, для эффективной проектной деятельности в целом. Однако эффективность «программного» бюджета как одного из инструментов реализации государственной и муниципальной политики будет определяться не столько экономическими (уровень финансирования программ), сколько социальными показателями, которые характеризуют степень достижения установленных в программах целей (целевые показатели). Как пишут исследователи вопросов программного планирования бюджета О. Б. Иванова и М. А. Моисеенко, переход к современному этапу реформирования публичных финансов свидетельствует о важности взаимодействия бюджетного планирования со стратегическим планированием, которое, в свою очередь, определяет целевые ориентиры государственных программ (Иванова и Моисеенко, 2013). С данной логикой сложно не согласиться.

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[3] в целях формирования документов стратегического планирования устанавливает необходимость разработки семи стратегических документов, ориентированных на долгосрочный и среднесрочный периоды. В этой связи четко обозначилась взаимосвязь текущего и стратегического планирования, а именно то, что действующие документы бюджетного планирования устанавливают бюджетные ограничения в рамках бюджетных обязательств, а исполнение последних, в свою очередь, дает основания для корректировки документов стратегического планирования (Смирнова, 2015). Следовательно, на «…качественное содержание и исполнение документов стратегического планирования оказывает существенное влияние применение программно-целевых инструментов и формирование бюджетной стратегии»[4].

Очевидно, что применение программных методов планирования стало одной из основных задач бюджетной политики, сформулирован-

[2] *Об утверждении* Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30.12.2013 № 2593-р. URL: http://base.garant.ru/70555830/ (дата обращения: 08.03.2018).

[3] *О стратегическом* планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.07.2014 № 172-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/70684666/ (дата обращения: 08.03.2018).

[4] *О Стратегии* экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 13.05. 2017 № 208. URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71672608/paragraph/1:1 (дата обращения: 08.03.2018).

ных в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2014–2016 годах». На сегодняшний день в принятой указом Президента РФ от 13 мая 2017 года № 208 «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»[5] неэффективное бюджетное и стратегическое планирование названо среди основных угроз экономической безопасности страны. В стратегии предлагается совершенствовать систему стратегического планирования, однако, к сожалению, не раскрываются способы реформирования и конкретные задачи.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Исходя из принципа значимости, применяемого в программно-целевом подходе в качестве инструмента повышения эффективности и результативности использования бюджетных средств, первоначально определимся, что понимается под терминами «эффективность» и «результативность» государственных программ.

Учитывая принципы программного подхода и широкую нормативную трактовку, под результативностью государственных программ понимается степень достижения запланированных результатов (представленных целевыми показателями) и социально-экономических эффектов от реализации программы. Безусловно, важна целесообразность учета динамики результативности посредством расчета индекса результативности государственных программ. Соответственно, соотнесение индекса результативности с уровнем финансирования можно считать эффективностью государственной программы.

Далее проанализируем отчетность по основным показателям реализации государственных программ Пермского края.

Для экспертной оценки результата реализации программ и его соотношения с затраченными ресурсами авторы опирались на инструментарий оценки эффективности реализации государственных программ в субъекте Российской Федерации, ежегодно проводимой согласно российскому законодательству.

В Пермском крае действует указ губернатора Пермского края от 24 июня 2013 года № 74 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края»[6]. В соответствии с этим документом, каждая государственная программа содержит в себе методику оценки эффективности. Основными критериями планируемой эффективности реализации государственной программы считаются:

– критерии *экономической эффективности*, учитывающие оценку вклада государственной программы в экономическое развитие Пермского края в целом, оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики Пермского края;

[5] Там же.

[6] *Об утверждении* порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края [Электронный ресурс]: Указ губернатора Перм. края от 24.06.2013 № 74. URL: http://docs.cntd.ru/document/911542862 (дата обращения: 14.03.2018).

– критерии *социальной эффективности*, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке;

– критерии *бюджетной эффективности,* учитывающие оценку вклада реализации государственной программы в бюджет Пермского края в целом.

Понятно, что в силу отраслевой специфики для каждой государственной программы определяются собственные целевые показатели, которые достигаются разными способами. Однако оценивать эффективность реализации программ только в объеме затраченных на ее мероприятия средств явно недостаточно. В большинстве программ освоение средств может достигать 100 %, что, тем не менее, не гарантирует достижения целевых показателей.

Ежегодно по факту реализации программных мероприятий составляется сводный доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ. На данный момент на основе докладов, опубликованных Министерством финансов Пермского края, можно судить о сложившейся ситуации относительно исполнения программ за 2014–2015 годы. По данным сводных докладов, ежегодно в Пермском крае реализуется 22 государственные программы субъекта РФ[7]. Кроме вышеупомянутых сводных докладов, значения показателей размещены в сети Интернет на сайте Министерства финансов в разделе «Понятный бюджет»[8].

Для расчета эффективности реализации программ (ЭфП) авторами был использован следующий алгоритм:

$$\text{ЭфП} = \text{УДП} / \text{УФП}\ (\%), \qquad (1)$$

где УДП – уровень достижение целевых показателей;
УФП – уровень финансирования программы.

В свою очередь уровень достижения однопорядковых целевых показателей рассчитывался как процентное отношение количества фактически выполненных целевых показателей программы ($N_{\text{факт) к}}$ общему числу запланированных целевых показателей ($N_{\text{план}}$):

$$\text{УДП} = (N_{\text{факт}} / N_{\text{план)}} * 100\ (\%). \qquad (2)$$

Уровень финансирования государственных программ (УФП) можно определить как процентное отношение фактического объема исполнения бюджетных назначений ($БФ_{\text{факт)}}$ к их плановому объему ($БФ_{\text{план}}$):

$$\text{УФП} = (БФ_{\text{факт}} / БФ_{\text{план}}) * 100\ (\%). \qquad (3)$$

[7] *Банк* документов [Электронный ресурс]: офиц. сайт губернатора и Правительства Перм. края. URL: http://www.permkrai.ru/documents/state-program/ (дата обращения: 11.03.2018).

[8] *Расходы* в разрезе государственных программ [Электронный ресурс]: портал «Понятный бюджет» М-ва финансов Перм. края. URL: http://budget.permkrai.ru/budget_execution/expenses_programs (дата обращения: 11.03.2018).

В соответствии с предложенным методологическим подходом, определяется интегральная эффективность исполнения программы, для расчета которой необходима база плановых и полученных показателей.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Достоверные значения уровня достижения целевых показателей (УДП), чаще всего, представлены в сводных годовых докладах о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Пермского края по итогам 2014–2015 годов и в заключениях Контрольно-счетной палаты Пермского края на проект закона «Об утверждении отчета об исполнении бюджета Пермского края» за текущий период. Данные за 2016 год были взяты нами из Закона Пермского края № 111-ПК от 4 июля 2017 года «Об утверждении отчета об исполнении бюджета Пермского края за 2016 год». В табл. 2 представлена динамика уровня достижения целевых показателей за 2014–2016 года.

Анализ достижения целевых показателей, предусмотренных в государственных программах Пермского края, показал, что в 2014 году из 834 были выполнены 660 показателей, или 79 %, в 2015 году из 888 – 755, или 85 %, а в 2016 году из 739 были выполнены 636 показателей, или 86 %, т. е. процент выполнения целевых показателей государственных программ не демонстрирует четкую тенденцию роста.

Отдельно следует отметить программы, по которым за 2014–2016 годы был достигнут высокий уровень целевых показателей, составивший от 90 % до 100 %. Это программы «Доступная среда» и «Государственное управление».

Можно выделить также ряд программ, по которым уровень достижения целевых показателей за 2014–2016 годы был стабильно выше 80 %. В их числе программы: «Воспроизводство природных ресурсов», «Культура», «Здравоохранение», «Информационное общество», «Образование и наука», «Физкультура и спорт», «Семья и дети», «Энергосбережение».

Кроме того, необходимо назвать программы, уровень достижения целевых показателей по которым за 2014–2016 годы увеличился более чем на 20 %. К таковым относятся: «Общественная безопасность», «Сельское хозяйство и развитие сельских территорий», «Транспорт», «Туризм», «Развитие территорий», «Занятость населения», «Социальная поддержка», «Государственные финансы», «Земельные ресурсы и имущество», «Экономическое развитие».

В то же время, такие государственные программы, как «Взаимодействие власти и общества», «Качественное жилье и ЖКХ», продемонстрировали снижение уровня достижения целевых показателей за 2014–2016 годы на 10–20 %.

Подчеркнем, что различные государственные программы показали совершенно различную динамику в достижении целевых показателей, если учитывать изменения в ежегодном разрезе.

Так, в 2014 году наиболее низкий уровень достижения целевых показателей был отмечен у десяти программ: «Государственные финансы» – 76 %; «Социальная поддержка» – 75 %; «Сельское хозяйство и развитие сельских территорий» – 70 %; «Занятость населения» – 69 %; «Развитие территорий» – 64 %;

Таблица 2 / Table 2

Динамика уровня достижения целевых показателей государственных программ Пермского края, % / Dynamics in achieving targeted figures for the state programs in the Perm region, %

№ п/п	Наименование государственной программы	2014 год			2015 год			2016 год		
		Всего целевых показателей	Кол-во выполненных показателей	Уровень достижения целевых показателей, %	Всего целевых показателей	Кол-во выполненных показателей	Уровень достижения целевых показателей, %	Всего целевых показателей	Кол-во выполненных показателей	Уровень достижения целевых показателей, %
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*	*10*	*11*
1	Взаимодействие власти и общества	15	15	100	15	13	86,67	18	14	77,78
2	Воспроизводство природных ресурсов	116	100	86,21	104	88	84,62	95	77	81,05
3	Государственное управление	15	14	93,33	14	13	92,86	12	11	91,67
4	Государственные финансы	29	22	75,86	29	28	96,55	17	16	94,12
5	Доступная среда	10	10	100	10	10	100	10	9	90
6	Занятость населения	49	34	69,39	59	51	86,44	34	29	85,29
7	Здравоохранение	111	100	90,09	103	94	91,26	71	59	83,10
8	Земельные ресурсы и имущество	5	3	60	15	13	86,67	14	11	78,57
9	Информационное общество	16	16	100	11	11	100	11	9	81,82
10	Качественное жилье и ЖКХ	18	15	83,33	21	14	66,67	25	18	72

1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*	*10*	*11*
11	Культура	53	49	92,45	66	54	81,82	47	41	87,23
12	Общественная безопасность	58	38	65,52	61	51	83,61	37	34	91,89
13	Образование и наука	73	63	86,3	73	65	89,04	75	70	93,33
14	Развитие территорий	28	18	64,29	31	20	64,52	16	13	81,25
15	Сельское хозяйство и развитие сельских территорий	102	71	69,61	109	88	80,73	68	63	92,65
16	Семья и дети	41	35	85,37	48	41	85,42	80	73	91,25
17	Социальная поддержка	28	21	75	23	22	95,65	26	23	88,46
18	Транспорт	22	13	59,09	32	28	87,5	26	16	61,54
19	Туризм	7	0	0	8	7	87,5	8	8	100
20	Физкультура и спорт	7	6	85,71	6	5	83,33	7	6	85,71
21	Экономическое развитие	25	12	48	44	33	75	39	33	84,62
22	Энергосбережение	6	5	83,33	6	6	100	3	3	100
ИТОГО:		834	660	79,1	888	755	85,0	739	636	86,0

Источник: составлено авторами.

«Земельные ресурсы и имущество» – 60 %; «Транспорт» – 59 %; «Общественная безопасность» – 56 %; «Экономическое развитие» – 48 %; «Туризм» – 0 %.

В 2015 году наиболее низкий уровень достижения целевых показателей был отмечен лишь у трех программ: «Экономическое развитие» – 75 %; «Качественное жилье и ЖКХ» – 67 %, «Развитие территорий» – 64 %. По программам «Здравоохранение» и «Образование и наука» достижение целевых показателей за 2015 год увеличилось лишь на 1–3 %.

За 2016 год наиболее низкий уровень достижения целевых показателей был зафиксирован у четырех программ: «Земельные ресурсы и имущество» – 78 %; «Взаимодействие власти и общества» – 78 %; «Качественное жилье и ЖКХ» – 72 %; «Транспорт» – 62 %.

Таким образом, мы видим, что дважды в течение анализируемого периода низкий уровень достижения целевых показателей отмечался по пяти государственным программам Пермского края: «Качественное жилье и ЖКХ», «Транспорт», «Развитие территорий», «Земельные ресурсы и имущество», «Экономическое развитие». Соответственно, есть основания предполагать, что указанные программы нуждаются в повышении качества менеджмента и бюджетного планирования. В целях определения уровня финансирования государственных программ Пермского края, как было указано выше, авторами использовано процентное отношение фактического объема исполнения бюджетных назначений к их плановому объему. В качестве источника первичной информации использовался сайт Министерства финансов Пермского края[9].

В табл. 3 представлена динамика уровня финансирования государственных программ Пермского края за 2014– 2016 года.

Таблица 3 / Table 3

Динамика уровня финансирования государственных программ Пермского края, % / Funding dynamics for the state programs in the Perm region, %

№ п/п	Наименование государственной программы	2014 год	2015 год	2016 год
1	*2*	*3*	*4*	*5*
1	Взаимодействие власти и общества	94,7	80,8	90,7
2	Воспроизводство природных ресурсов	90,4	91,6	97,0
3	Государственное управление	69,9	77,7	76,8
4	Государственные финансы	98,5	98,5	90,3
5	Доступная среда	88,5	99,3	98,9
6	Занятость населения	99,8	99,1	98,8
7	Здравоохранение	97,9	98,2	98,6
8	Земельные ресурсы и имущество	99,4	94,6	91,9
9	Информационное общество	98,0	96,3	98,0
10	Качественное жилье и ЖКХ	28,2	43,7	66,8

[9] *Министерство* финансов Пермского края [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: https://mfin.permkrai.ru (дата обращения: 02.003.2018).

1	*2*	*3*	*4*	*5*
11	Культура	81,5	89,7	74,5
12	Общественная безопасность	66,2	87,7	88,7
13	Образование и наука	98,8	99,3	99,6
14	Развитие территорий	73,3	74,5	80,7
15	Сельское хозяйство и развитие сельских территорий	90,4	89,6	97,6
16	Семья и дети	95,1	96,0	97,9
17	Социальная поддержка	93,5	97,4	95,3
18	Транспорт	90,6	87,8	73,6
19	Туризм	-	-	86,1
20	Физкультура и спорт	94,5	94,9	90,0
21	Экономическое развитие	62,7	98,6	91,4
22	Энергосбережение	99,6	24,4	85,2

Источник: составлено авторами.

Как видно из таблицы 3, по показателю «освоение бюджетных средств» все государственные программы Пермского края можно классифицировать на пять типов:

Первый тип – программы с устойчиво высокой степенью исполнения бюджетных назначений. Эти программы показывают высокие значения освоения бюджетных средств на протяжении анализируемого периода. К ним относится 10 государственных программ из 22. При этом следует отметить, что половина из них носит социальный характер и реализуется исполнительными органами власти социального блока Правительства Пермского края.

Второй тип – программы с преимущественно высокой степенью исполнения бюджетных назначений. Данный тип программ включает три государственные программы, для которых из трехлетнего периода наблюдения на фоне периода высокой степени исполнения программного бюджета был отмечен один год средней степени освоения бюджетных назначений.

Третий тип – программы с меняющимися степенями исполнения бюджетных назначений. Для этого типа программ характерна высокая мозаичность значений исполнения бюджетов. В отдельные годы для таких программ отмечаются и высокий, и средний, и удовлетворительный, и даже недостаточный уровни освоения бюджетных средств. К данному типу относятся четыре государственные программы, реализуемые экономическим и инфраструктурным блоками Правительства, а также администрацией губернатора Пермского края.

Четвертый тип – программы с невысокой степенью исполнения бюджетных назначений. Этот тип включает две программы («Культура», «Общественная безопасность»), принадлежащие к социальному блоку и блоку «Общественная безопасность», каждая из которых за три года анализируемого

периода ни разу не достигала высокой степени освоения бюджетных средств, а показывала среднюю или удовлетворительную, или низкую степени освоения бюджетных средств.

Пятый тип – программы с недостаточной степенью исполнения бюджетных назначений. Данный тип включает три государственные программы («Развитие территорий», «Качественное жилье и ЖКХ», «Государственное управление»), освоение бюджетных средств по которым ни разу за анализируемый период не превысило 80 % (исключение лишь однажды составила единственная из программ этого типа, превысившая на 0,7 % пороговое значение освоения бюджетных средств). К этим трем «аутсайдерам» относятся программы, реализуемые двумя функциональными блоками Правительства («Развитие территорий» и «Развитие инфраструктуры»), а также администрацией губернатора Пермского края.

Полагаем, что именно два последних типа, включающих в свой состав пять государственных программ, и должны стать предметом пристального и объективного анализа причин и факторов устойчиво низкой степени освоения бюджетных средств с необходимой инвентаризацией и возможной в дальнейшем санацией программ и их отдельных мероприятий, поскольку недостаточный или несвоевременный уровень финансирования, безусловно, отражается и на результативности программ и эффективности в целом.

В целях дальнейшей группировки государственных программ по уровню финансирования, исходя из среднего показателя исполнения программ (86–89 %) и с учетом материалов сводных докладов, авторы сочли возможным выделить три степени финансирования (табл. 4).

Таблица 4 / Table 4

Шкала критериев оценки уровня финансирования государственных программ Пермского края за 2014–2016 годы / Criteria for the state programs funding evaluation in the Perm region, 2014–2016

№ п/п	Степень финансирования	Баллы	Уровень исполнения
1	От 90 % (включительно)	3	высокий
2	От 80 % (включительно) до 90 %	2	средний
3	До 80 %	1	удовлетворительный

Источник: составлено авторами.

Для определения интегральной эффективности программ необходимо рассчитать соотношение уровня достижения целевых показателей к значению уровня финансирования программ. В табл. 5 представлена динамика интегральной эффективности использования бюджетных средств по программам в 2014-2016 годы.

Таблица 5 / Table 5

Динамика общей эффективности государственных программ Пермского края в 2014–2016 годы, % / Overall efficiency of the state programs in the Perm region, 2014–2016, %

№ п/п	Наименование государственной программы	2014 год	2015 год	2016 год
1	Взаимодействие власти и общества	106	107	86
2	Воспроизводство природных ресурсов	95	92	84
3	Государственное управление	134	120	119
4	Государственные финансы	77	98	104
5	Доступная среда	113	101	91
6	Занятость населения	70	87	86
7	Здравоохранение	92	93	84
8	Земельные ресурсы и имущество	60	92	85
9	Информационное общество	102	104	83
10	Качественное жилье и ЖКХ	295	153	108
11	Культура	113	91	117
12	Общественная безопасность	99	95	104
13	Образование и наука	87	90	94
14	Развитие территорий	88	87	101
15	Сельское хозяйство и развитие сельских территорий	77	90	95
16	Семья и дети	90	89	93
17	Социальная поддержка	80	98	93
18	Транспорт	65	100	84
19	Туризм	-	-	116
20	Физкультура и спорт	91	88	95
21	Экономическое развитие	77	76	93
22	Энергосбережение	84	84	117

Источник: составлено авторами.

Как уже было замечено выше, показатель интегральной эффективности реализации программы выражает соответствие уровня достижения целевых показателей уровню исполнения бюджетных назначений. Показатель ЭфП, превышающий 100, свидетельствует о достижении большей доли выполненных целевых показателей при меньшем уровне использования средств по государственной программе. При этом важно глубже разобраться в причинах сложившейся ситуации, а именно, с одной стороны, превышения, а с другой стороны, недоисполнения бюджетных назначений, так как у второго фактора могут быть разные основания: недофинансирование, экономия бюджетных средств, организационные недоработки по проведению конкурсных процедур при закупках и т.п. Такой анализ будет нами предпринят при дальнейшем углублении исследования.

Для выявления степени взаимной зависимости рассматриваемых параметров авторы сочли необходимым рассчитать коэффициенты корреляции между ними по каждому году в пределах анализируемого трехлетнего периода.

Корреляционно-регрессионный анализ проводился на основе расчета коэффициента корреляции и дальнейшего определения степени тесноты связи показателей с помощью шкалы Чеддока. В качестве независимой переменной X авторами рассматривался уровень достижения целевых показателей, в то время как зависимой переменной Y являлся уровень финансирования.

При этом коэффициент корреляции по данным 2014 года (r) равен 0,638. Связь между исследуемыми признаками – прямая, теснота (сила) связи по шкале Чеддока – заметная. Критическое значение t-критерия Стьюдента при данном числе степеней свободы составляет 2,086. $t_{набл} > t_{крит}$, зависимость признаков статистически значима (p=0,001515). Коэффициент детерминации r^2 равен 0,407 (факторный признак X определяет 40,7 % дисперсии зависимого признака Y).

Рассчитанный по данным 2015 года коэффициент корреляции (r) равен 0,102. Связь между исследуемыми признаками – прямая, теснота (сила) связи по шкале Чеддока – слабая. Критическое значение t-критерия Стьюдента при данном числе степеней свободы составляет 2,086. $t_{набл} < t_{крит}$, зависимость признаков статистически не значима (p=0,651163). Коэффициент детерминации r^2 равен 0,010 (факторный признак X определяет 1 % дисперсии зависимого признака Y).

Наконец, коэффициент корреляции, рассчитанный по данным 2016 года (r), равен 0,357. Связь между исследуемыми признаками – прямая, теснота (сила) связи по шкале Чеддока – умеренная. Коэффициент детерминации r^2 равен 0,127 (факторный признак X определяет 12,7 % дисперсии зависимого признака Y).

Проведенные расчеты эффективности реализации программ позволяют нам выявить четыре типа государственных программ по показателю общей эффективности (табл. 6).

Таблица 6 / Table 6

Шкала критериев оценки эффективности государственных программ Пермского края за 2014–2016 годы / Criteria for the state programs in the Perm region efficiency evaluation, 2014–2016

Общая эффективность государственных программ	Тип программ по эффективности
От 100% и выше	эффективный
От 90% (включительно) до 100%	высокий
От 80% (включительно) до 90%	средний
До 80%	недостаточный

Источник: составлено авторами.

Однако, справедливости ради, следует отметить, что отнесение той или иной программы к конкретному типу затруднено отсутствием полноценной и достоверной информации о причинах низкой степени достижения целевых показателей, равно как и низкой степени исполнения бюджетных назначений. Поскольку в случае низких значений обоих показателей результат общей

эффективности программы близок к 100 %, то это заставляет нас относить ее в разряд эффективных, что, безусловно, не соответствует действительности. Такие же значения общей эффективности возникают и при высоких (близких к 100 %) значениях степеней достижения целевых показателей и исполнения бюджетных назначений.

Именно поэтому для точного определения общей эффективности программы важно учитывать все предыдущие типологии программ как по достижению целевых показателей, так и по исполнению бюджетных назначений. Исходя из этого дифференциация программ по их общей эффективности должна быть многофакторной и «трехмерной». Это предполагает соотнесение программ по анализируемым нами параметрам.

Результаты такой классификации государственных программ представлены в табл. 7.

Таблица 7 / Table 7

Типология эффективности государственных программ Пермского края за 2014–2016 годы, % / Efficiency-based typology of the state programs in the Perm Region, 2014–2016, %

№ п/п	Наименование государственной программы	2014 год	2015 год	2016 год
1	Взаимодействие власти и общества	106	107	86
2	Воспроизводство природных ресурсов	95	92	84
3	Государственное управление	134	120	119
4	Государственные финансы	77	98	104
5	Доступная среда	113	101	91
6	Занятость населения	70	87	86
7	Здравоохранение	92	93	84
8	Земельные ресурсы и имущество	60	92	85
9	Информационное общество	102	104	83
10	Качественное жилье и ЖКХ	295	153	108
11	Культура	113	91	117
12	Общественная безопасность	99	95	104
13	Образование и наука	87	90	94
14	Развитие территорий	88	87	101
15	Сельское хозяйство и развитие сельских территорий	77	90	95
16	Семья и дети	90	89	93
17	Социальная поддержка	80	98	93
18	Транспорт	65	100	84
19	Туризм	-	-	116
20	Физкультура и спорт	91	88	95
21	Экономическое развитие	77	76	93
22	Энергосбережение	84	84	117

Источник: составлено авторами.

Отдельно следует выделить тип программ, по которым за анализируемый период достижение целевых показателей превысило затраченные бюджетные средства и, таким образом, их общая эффективность составила больше 100 %: «Государственное управление» (весь период), «Информационное общество», «Взаимодействие власти и общества», «Доступная среда» (2014–2015 годы), «Культура» (в 2014 и 2016 годах).

Программы, показавшие уровень общей эффективности от 90 % до 100 % за 2014–2016 годы, целесообразно отнести к высокоэффективным – «Воспроизводство природных ресурсов», «Здравоохранение», «Общественная безопасность» (2014–2015 годы). Однако в 2016 году эффективность этих программ, за исключением программы «Общественная безопасность», снизилась. Также достаточно высокий показатель эффективности использования бюджетных средств отмечается у государственных программ, которые за два года исследуемого трехлетнего периода показали средний уровень эффективности – «Образование и наука», «Физкультура и спорт», «Семья и дети», «Социальная поддержка».

К программам со средним уровнем общей эффективности относятся программы: «Развитие территорий», «Энергосбережение». Однако в 2016 году обе эти программы показали высокий уровень эффективности.

Последний тип представляют так называемые «неэффективные» программы, по которым уровень отношения результатов к затратам составляет менее 80 %. По итогам 2014 года к таким программам относились: «Сельское хозяйство и развитие сельских территорий», «Транспорт», «Занятость населения», «Государственные финансы», «Земельные ресурсы и имущество». Однако уже на следующий год – в 2015 году – по указанным программам была зафиксирована высокая эффективность. Только программа «Экономическое развитие» оставалась на низком уровне эффективности в 2014–2015 годы. По итогам 2016 года к типу неэффективных программ уже ни одна из действующих на тот момент государственных программ не относилась.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, на протяжении 2014–2016 годов в Пермском крае наиболее эффективно реализовывались программы, имеющие социальный характер и курируемые исполнительными органами государственной власти социального блока Правительства Пермского края. Наименее эффективными были программы, реализуемые экономическим и инфраструктурным блоками регионального правительства.

Оценивая реализацию государственных программ Пермского края за 2014–2016 годы, можно заметить, что наиболее эффективное исполнение программ социального блока отражает высокую значимость развития социальной сферы и социальную ориентацию программного бюджета региона. Однако в группу риска входят программы, относящиеся к экономическому и инфраструктурному секторам экономики. Основными причинами такого положения дел, по мнению авторов, являются неэффективное бюджетное планирование программ и их недостаточное финансирование.

Библиографический список

Абазиева К. Г. Методологические подходы к оценке эффективности социальных программ // Terra Economicus. 2011. Т. 9, № 1. С. 55–59.

Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально- экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 48–64.

Блусь Ю. П., Паздникова Н. П. Проблемы реализации бюджетных целевых программ социально-экономического развития территории // Экономическая безопасность: проблемы, перспективы, тенденции развития: материалы III Междунар. науч.-практ. конф., г. Пермь, 9 дек. 2016 г. Ч. 2. Пермь: Инсайт, 2016. С. 141–146.

Бреусова А. Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия: «Экономика». 2015. № 2. С. 128–136.

Добролюбова Е. И. Методические проблемы оценки эффективности государственных программ // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1. С. 95–105. DOI: https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.1.10.

Иванова О. Б., Моисеенко М. А. Стратегическое бюджетное планирование в контексте реализации бюджетной реформы // Вопросы экономики и права. 2013. № 5. С. 100–104.

Истомина Н. А. Программная составляющая расходов бюджета субъекта Российской Федерации как основа перехода к программному бюджету // Финансы и кредит. 2011a. № 27. С. 40–48.

Истомина Н. А. Программный подход в бюджетном планировании на федеральном уровне: тенденции становления и развития // Финансы и кредит. 2011b. № 7. С. 46–54.

Истомина Н. А. Целевые программы региона: состав и особенности реализации в 1995–2010 гг. // Финансы и кредит. 2011c. № 11. С. 40–48.

Лапушинская Г. К. Программно-целевое бюджетирование и целевое региональное программирование как две разные формы одного процесса государственного планирования // Вестник Тверского государственного университета. Серия: «Экономика». 2006. Вып. 3, № 10. С. 96–106.

Минаева Е. А. Анализ факторов, влияющих на эффективность государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ // Вестник Финансового университета. 2013. № 4. С. 120–130.

Минченко О. С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике // Вопросы управления. 2012. № 2. С. 14–21.

Митрофанова И. В. Программно-целевой подход в системе стратегического управления регионом // Научный ежегодник «Стрежень». 2009. Вып. 7. С. 195–204.

Морозов С. И. Методический подход к оценке эффективности региональных инновационных программ // Проблемы современной экономики. 2012. № 3. С. 210–212.

Смирнова О. О. О системе документов в регионе в реализации закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: «Экономика и управление». 2015. № 2. С. 119–128.

Федулова С. Ф. Проблемы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2011. Вып. 1. С. 34–38.

Шаров Л. Ф. Основы методологии согласованной оценки эффективности и результативности государственных программ [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами: электрон. науч. журнал. 2012. № 7. URL: http://uecs.ru/uecs43-432012/item/1435-2012-07-05-07-36-35 (дата обращения: 23.03.2018).

Barilari A., Bouvier M. La LOLF et la nouvelle gouvernance financiére de L'Etat. 3rd ed. Paris: L.G.D.J., 2010. 272 p.

Budget Theory in the Public Sector / Ed. by A. Khan, W. B. Hildreth. London: Quorum books, 2002. 297 p.

Current Practice in Program Budgeting (PPBS): Analysis and Case Studies Covering Government and Business / Ed. by D. Norvik. N.Y.: Crane, Russak, 1973. 242 p.

Gilmour J. B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7, № 1. P. 1–40.

Kelly J. M., Rivenbark W. C. Performance Budgeting for State and Local Government. N.Y.: Routledge, 2011. 256 p.

Lee R. D. Jr., Johnson R. W., Joyce P. G. Public Budgeting Systems. 9th ed. Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers, 2012. 656 p.

Miller G. J., Hildreth W. B., Rabin J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. Colorado: Westview Press, 2010. 504 p.

Mitrofanova I. V. Elaboration of the Macroregion Development Strategy in the Territorial Megaproject Format: Prospects for Russia // Journal of International Scientific Publications: Economy & Business. 2011. Vol. 5, part 2. P. 50–57.

Rubin I. S. The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. 8th ed. Washington: CQ Press, 2016. 384 p.

Wildawsky A., Caiden N. The New Politics of the Budgetary Process. 5th ed. N.Y.: Longman, 2003. 288 p.

Информация об авторах

Паздникова Наталья Павловна – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры предпринимательства и экономической безопасности ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-0624-7894

ResearcherID: O-9295-2017

Электронный адрес: pazdnikovan@mail.ru

Блусь Юлия Павловна – студент специальности «Экономическая безопасность» ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0001-8340-370X

ResearcherID: P-4264-2017

Электронный адрес: juliablus777@gmail.com

Блусь Павел Иванович – канд. геогр. наук, доцент, профессор кафедры государственнного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15
ORCID: 0000-0002-8332-7951
ResearcherID: E-5253-2018
Электронный адрес: piblus1962@gmail.com

Статья получена 16 апреля 2018 года

UDC 332.02
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-548-568

EXPERTS EVALUATION OF REGIONAL PROGRAM PLANNING

Natalia P. Pazdnikova
Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0002-0624-7894
ResearcherID: O-9295-2017
E-mail: pazdnikovan@mail.ru

Yulia P. Blus
Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0002-8340-370X
ResearcherID: P-4264-2017
E-mail: juliablus777@gmail.com

Pavel I. Blus
Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0002-8332-7951
ResearcherID: E-5253-2018
E-mail: piblus1962@gmail.com

For citation:
Pazdnikova, N. P., Blus, Yu. P. and Blus, P. I. (2018),"Experts Evaluation of Regional Program Planning", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 548–568, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-548-568.

Introduction. The paper describes the results of experts' evaluation for the state programs efficiency in the Perm region.

Aims. The paper focuses on the indicators illustrating the efficiency of the state programs implementation in the Perm region and offers a typology for program planning.

Methods. Dynamics in state programs efficiency has been monitored and analysed; the typology for program planning is presented based on the results of the state programs efficiency evaluation by experts, correlation and regression analysis.

Results. The typology of the region's program planning is developed in the context of the efficiency results of the state programs implementation, correlation with the target figures for the state programs (outcome) and the investment rates.

Conclusion. Social programs implemented by the "social" executive bodies within Perm Regional Government proved to be the most efficient within the period under consideration. The least efficient programs happen to be the ones within the economic and infrastructure blocks of the governmental bodies.

Keywords: program planning; expert evaluation; region

References

Abazieva, K. G. (2011), "Methodological approaches to the social programs' effectiveness assessment", *Terra Economicus,* vol. 9, no. 1, pp. 55–59.

Afanasiev, M. P. and Shash, N. N. (2014), "Russian budgetary reforms: from programs of social and economic development to state programs of the Russian Federation", *Public Administration Issues*, no. 2, pp. 48–64.

Blus, Yu. P. and Pazdnikova, N. P. (2016), "Issues of budget purpose-oriented project implementation for social and economic development of a territory", *Ekonomicheskaya bezopasnost: perspektivy, tendentsii razvitiya. Materialy III Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Chast' 2* [Economic security: prospects, trends. Proceedings of the III international scientific and practical conference. Part 2], Insait, Perm, Russia, pp. 141–146.

Breusova, A. G. (2015), "Evaluation of the effectiveness of state programs", *Herald of Omsk University. Series "Economics",* no. 2, pp. 128–136.

Dobrolyubova, E. I. (2017), "Methodological issues of evaluating effectiveness of state programs", *Regional Economy. South of Russia,* no. 1, pp. 95–105, doi: https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.1.10.

Ivanova, O. B. and Moiseenko, M. A. (2013), "Strategic budget planning in the context of budget reform implementation", *Economic and Law Issues*, no. 5, pp. 100–104.

Istomina, N. A. (2011a), "Program part of regional budget expenditures as the basis for transition to the program budget", *Finance and Credit*, vol. 17, no. 27, pp. 40–48.

Istomina, N. A. (2011b), "Program approach in budget planning on federal level: trends of formation and development", *Finance and Credit*, vol. 17, no. 7, pp. 46–54.

Istomina, N. A. (2011c), "Target program of region: composition and peculiarities of implementation in 1995-2010 years", *Finance and Credit*, vol. 17, no. 11, pp. 40–48.

Lapushinskaya, G. K. (2006), "Project and purpose-oriented budgeting and purpose-oriented regional project planning as two different forms of one process of state planning", *The Herald of Tver State University. Series "Economics"*, vol. 3, no. 10, pp. 96–106.

Minaeva, E. A. (2013), "Analysis of factors impacting the efficiency of the state financial control over target programs budget spendings", Analysis of the factors affecting the efficiency of financial state control over the budget expenses

on purpose-oriented project implementation", *Bulletin of The Financial University*, no. 4, pp. 121–130.

Minchenko, O. S. (2012), "Approaches to the targeted programs assessment in the Russian practice", *Management Issues*, no. 2, pp. 14–21.

Mitrofanova, I. V. (2009), "Targeted program approach in the system of regional strategic management", *Nauchnyi ezhegodnik "Strezhen"*, vol. 7, pp. 195–204.

Morozov, S. I. (2012), "Methodological approach to evaluation of the efficacy of regional innovation programs", *Problems of Modern Economics*, no. 3, pp. 210–212.

Smirnova, O. O. (2015), "On the system of regional documents in the implementation of the federal law "On the strategic planning of the Russian Federation»", *Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and Management*, no. 2, pp. 119–128.

Fedulova, S. F. (2011), "The problems of implementation of result-oriented budgetingIssues concerning result-oriented budgeting", *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya "Ekonomika i parvo"*, vol. 1, pp. 34-38.

Sharov, L. F. (2012), "Methodology basis for consistent evaluation on state government programs effectiveness and impact", *Management of Economic Systems. Scientific Electronic Journal*, no. 7 [Online], available at: http://uecs.ru/uecs43-432012/item/1435-2012-07-05-07-36-35 (Accessed March 23, 2018).

Barilari, A. and Bouvier, M. (2010), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financiére de L'Etat*, 3rd ed., L.G.D.J., Paris, France.

Khan, A. and Hildreth, W. B. (ed.) (2002), *Budget theory in the public sector*, Quorum books, London, UK.

Norvik, D. (ed.) (1973), Current practice in program budgeting (PPBS): Analysis and case studies covering government and business, Crane, Russak, N.Y., USA.

Gilmour, J. B. (2007), "Implementing OMB's program assessment rating tool (PART): Meeting the challenges of integrating budget and performance", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, no. 1, pp. 1–40.

Kelly, J. M. and Rivenbark, W. C. (2011), *Performance budgeting for state and local government*, Routledge, N.Y., USA.

Lee, R. D. Jr., Johnson, R. W. and Joyce, P. G. (2012), *Public budgeting systems*, 9th ed., Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, MA, USA.

Miller, G. J., Hildreth, W. B. and Rabin, J. (2010), *Performance-based budgeting. An ASPA classic*, Westview Press, Colorado, USA.

Mitrofanova, I. V. (2011), "Elaboration of the macroregion development strategy in the territorial megaproject format: Prospects for Russia", *Journal of International Scientific Publications: Economy & Business*, vol. 5, part 2, pp. 50–57.

Rubin, I. S. (2016), *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing*, 8th ed., CQ Press, Washington, USA.

Wildawsky, A. and Caiden, N. (2003), *The new politics of the budgetary process,* 5th ed., Longman, N.Y., USA.

Received April 16, 2018

УДК 332.31:338.3
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-569-597

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ КРУПНЫХ ГОРОДОВ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Т. В. МИРОЛЮБОВА
Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия
Комитет по промышленности, экономической политике и налогам Законодательного Собрания Пермского края, г. Пермь, Россия

Р. С. НИКОЛАЕВ
Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия

Для цитирования:
Миролюбова Т. В., Николаев Р. С. Перспективы развития промышленных территорий крупных городов в региональной экономике // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 4. С. 569–597. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-569-597.

Введение: для многих крупных промышленных городов России огромной проблемой стала «эрозия» промышленных зон, которые формировались в одних условиях, но вынуждены существовать совершенно в иной среде. Их пространственно-иррациональная деятельность накладывает существенные ограничения на прогрессивное развитие хозяйства городов и совершенствование городской среды. При этом наблюдается тренд к реновации и редевелопменту городских промышленных зон, сопровождаемые достаточно болезненными процессами и требующими обоснованности принимаемых решений.

Цель: определение возможных подходов к анализу функционирования промышленных территорий крупных городов и оценке перспектив их развития на примере г. Перми.

Методы: экономико-статистические, сравнительные и картографические. Исследование опирается на пространственный подход.

Результаты: в работе проведено сравнение нескольких городских систем России (Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург и Пермь) по уровню реновации и редевелопмента промышленных зон. В процессе исследования были проанализированы итоги функционирования четырех промышленных зон г. Перми в разных планировочных зонах. Предложены показатели для характеристики и анализа городских промышленных зон, которые основаны на соотношении площадных, финансовых, общеэкономических и транспортно-логистических показателей. Рассмотрены возможные варианты для оценки эффективности функционирования промышленных зон и их перспектив через использование пространственного и стоимостного подходов.

Выводы: для анализа перспектив развития промышленных территорий крупных городов пространственно-экономический подход оказался более эффективным, чем пространственный подход, без привязки к стоимости земли, так как позволяет проследить упущенную выгоду при нерациональном использовании земельных ресурсов. Бездействие в выработке политики по реновации промышленных зон сказывается на экономических потерях, упущенных возможностях и снижении конкурентоспособности. Для каждой городской системы необходима собственная реновационная политика.

Ключевые слова: промышленные территории; реновация; пространственно-территориальный девелопмент; транспортно-логистические процессы; региональная экономика; перспективы развития

© Миролюбова Т. В., Николаев Р. С., 2018

ВВЕДЕНИЕ

Начиная с середины XX века главными трендами современной мировой экономики являются: изменение структуры валового внутреннего продукта (ВВП) стран в пользу сектора услуг; развитие промышленности на основе наращивания выпуска наукоемкой и технологически сложной продукции, тесного переплетения интеллектуальной деятельности и производства при широком использовании информационно-коммуникационных технологий; переход к роботизированным безлюдным производствам. Исторически в мире наибольшая экономическая активность происходила в городах. Современный город во многом является результатом ускоренного развития промышленности в XIX – начале XX веков, однако переход к постиндустриальной фазе развития общества приводит к деиндустриализации городской застройки (Вершинина и др., 2018). Банкротство старых промышленных и градообразующих предприятий, ликвидация портов, закрытие железнодорожных линий стали в конце прошлого века массовыми явлениями в городских системах. Этот процесс носит естественный характер и связан с «давлением» среды и «выталкиванием» неприемлемых элементов, которые утрачивают свой функциональный статус в определенном пространственном поле. При этом развитие промышленности привело к ее высокой концентрации в крупных городах, что вызвало серьезные проблемы, связанные с негативным воздействием на окружающую среду, кратно увеличившейся транспортной нагрузкой, экстенсивным расширением складских зон, маргинализацией промышленно-складских районов, а также снижением общего уровня комфортности среды проживания. В результате крупнейшие города мира уже с конца XX века приступили к разгрузке городской среды от производственных функций, поиску эффективных механизмов перемещения промышленных предприятий.

Промышленные территории в различных планировочных зонах городов имеют отличительные черты. Для центральной планировочной зоны характерно наличие памятников индустриальной архитектуры. Срединные планировочные зоны характеризуются соседством селитебной территории с крупными промышленными предприятиями. Периферийные промышленные зоны отличаются нагромождениями замкнутых производственных территорий, оторванностью от общественных и жилых зон города, психологическим отчуждением периферии для горожан (Абакумова, 2013).

Сегодня все более актуальным становится ряд вопросов дальнейшего развития городов:

– новая экономическая база современных городов;
– городская среда и комфортность городов для жизни людей;
– города как центры генерации инноваций;
– города как центры креативной экономики, притяжения креативного класса;
– размещение промышленных предприятий, предприятий сферы услуг, жилых кварталов, общественных пространств и прочих элементов городских систем (пространственно-планировочный аспект).

Иными словами, требуется пространственно-экономический подход к развитию современных городов.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Проблемам теоретического анализа пространственного развития экономики посвящено значительное количество работ (Тюнен, 1926; Вебер, 1926; Берджесс, 2000; Леш, 2007; Krugman, 1993; Venables, 1996; Krugman, 1998; Baldwin, 1999; Fujita et al., 1999; Martin and Ottaviano, 1999).

И. Тюнену принадлежит приоритет в открытии влияния фактора пространства на затраты и прибыль, это привело его к выводу о том, что пространство влияет на специализацию предприятий. В модели И. Тюнена спрос на сельскохозяйственную продукцию сосредоточен в городе-центре, а дальше от центра формируются кольца – зоны сельскохозяйственного производства разных продуктов. И чем дальше от города, тем ниже цена земли и тем меньше величина ренты. При этом ширина колец увеличивается от центра к периферии, согласно сокращению стоимости земельных участков. Тем самым И. Тюнен подчеркнул взаимосвязь между ценностью территории и ее местоположением в городе (Тюнен, 1926).

А. Вебер определил основные факторы, влияющие на размещение единичного промышленного предприятия («транспортная ориентация», «рабочая ориентация», «агломерация»). Он же выдвинул идею создания «общей теории», которая позволила бы решить проблемы размещения всех предприятий в совокупности (Вебер, 1926).

А. Леш разработал модель, которая была основана на достаточно сложной системе уравнений пространственного равновесия, описывающих пространственную локализацию функций городов. Он дал экономическое объяснение строению территориальных зон различного уровня, опираясь на общую схему пространственного взаимодействия. Теория Леша объясняет концентрацию экономической деятельности в городе присутствием в нем функций промышленного производства, что объясняется общим эффектом экономии от агломерации и минимизацией суммарных транспортных издержек (Леш, 2007).

Э. Берджесс создал на основе конкретно-социологических исследований теорию «концентрических зон», в каждой из которых сосредоточены определенные экономические и жилые структуры (Берджесс, 2000). Согласно его концепции в городе можно выделить следующие зоны:

1. Центральный деловой район – здесь расположены основные коммерческие предприятия, магазины, развлекательные учреждения.
2. Переходная, смешанная зона – коммерческие предприятия, жилые дома для служащих.
3. Рабочий район – заводы, фабрики, дома для рабочих.
4. Пригород – одноэтажные жилые дома для среднего класса.
5. Окраинные районы – зона проживания сельскохозяйственных рабочих, снабжающих город продовольствием.

Такое расположение зон определяется фактором конкуренции в отношении земельных участков, когда те виды деятельности, при которых возможна более высокая арендная плата, сосредотачиваются в центре. Берджесс выдвинул также идею о постоянном изменении землепользования и стоимости земли: с ростом города зоны будут выталкивать друг друга все

дальше и дальше от центра. В действительности данные процессы проистекают в городских системах крайне инертно и длительно в связи с противодействием правообладателей на землю (Золотых, 2017, с. 37), которые стремятся получить максимальную выгоду от реализации своих участков, зачастую превышающую их рыночную стоимость.

Таким образом, указанные теории позволяют сделать вывод о том, что фирмы и домохозяйства конкурируют между собой за место размещения в городе. Экономическая деятельность (фирмы) связана с сосредоточением в определенных местах, причем разные виды экономической деятельности концентрируются и локализуются по-разному – промышленность в одних территориях, услуги – в других. Соответственно размещение мест проживания (домохозяйства) должно учитывать доступность различных видов рабочих мест, услуг, объектов общественной инфраструктуры для населения, наличие и состояние транспортных сообщений и вид жилья (индивидуальный или многоквартирный дом).

Кроме того, можно отметить, что изменения, происходящие в структуре видов экономической деятельности, масштабах и динамике их развития, вызывают и изменения в размещении фирм и домохозяйств. Город – это «живой» организм, в котором с течением времени объективно происходят перемены в размещении промышленных предприятий, финансовых, деловых организаций, общественных пространств, жилья, торговых объектов и проч. Исходя из этого города должны своевременно улавливать происходящие и будущие изменения в экономическом развитии и осуществлять «переселение» «неформатной» промышленности и других «пространственно-иррациональных» видов экономической деятельности, а также «обновление» (реновацию и редевелопмент) высвобождаемых территорий.

Возросший интерес к реновации и редевелопменту объектов объясняется наличием значительного количества заброшенных или простаивающих промышленных территорий в центре городов при одновременном недостатке свободных мест под застройку (Голованов и Киселева, 2013, с. 14). Редевелопмент и реновация промышленных зон стали инструментами создания браунфилдов (De Sousa, 2002; Lyon et al., 2018; Mahzouni, 2018) и развития элементов креативной экономики (Tang, 2016). Во многом такие процессы явились результатом сложного положения в промышленном секторе многих развитых стран, что было связанно с «выносом» промышленности в территории с более низкими затратами на производство, сменой технологических укладов, разрывами предыдущих моделей урбанизации, а также с изменением образа жизни и мышления людей (Agueda, 2009). Последнее может рассматриваться как отражение концепций «право на город» и «производство общественного пространства» (Lefebvre, 1991; Lefebvre, 1996; Harvey, 2008; Barata-Salgueiro and Erkip, 2014).

В настоящей статье для характеристики территориального охвата промышленной деятельности в городских системах рассчитывался удельный вес площади промышленных территорий от всей площади города, а также от площади застроенной территории.

В качестве одного из показателей, характеризующих эффективность функционирования промышленного комплекса в городах с точки зрения землепользования, использовалось соотношение объема отгруженной продукции, выполненных услуг и работ собственными силами с площадью промышленных зон. Данный показатель отражает экономическую отдачу от единицы площади земли: чем выше показатель, тем более эффективно используется земельный ресурс. Важно учесть, что землеемкость разных производств может сильно различаться. Кроме того, они варьируются по классу опасности, а следовательно, и по размеру санитарно-защитных зон. Таким образом, землеемкость может быть рассчитана с учетом площади санитарно-защитных зон, которые фактически исключают часть земель из гражданского оборота. Расчет землеемкости предлагается производить через соотношение стоимости всей площади земли и стоимости созданной на ней продукции за год (Рыбак и др., 2013, с. 105).

Первый этап исследования заключался в выделении границ промышленных зон с целью определения резидентов, фактически осуществляющих деятельность в ней, и площади исследуемых территорий. Делимитация промышленных зон происходила с использованием картографических методов: спутниковых карт, публичной карты Росреестра и схемы функционального зонирования города. Данная часть исследования очень важна для точного определения предприятий, организаций, индивидуальных предпринимателей, работающих на территории, и последующего расчета финансово-хозяйственных показателей их совокупной деятельности. Нередко административные здания в промышленных зонах выступают адресами массовой регистрации, которые во многих случаях оказываются фиктивными и не соответствуют действительному месту нахождения предприятий. Для того чтобы объективно определить финансово-хозяйственные итоги функционирования промышленных зон, такие предприятия исключались из расчета.

После определения базовой совокупности объектов по каждой промышленной зоне осуществлялась сводка результатов финансовой деятельности резидентов через показатели годовой бухгалтерской отчетности. Основным индикатором характеристики их деятельности являлся объем выручки:

$$V_i = \sum_{i}^{n} v_i , \qquad (1)$$

где V_i – объем выручки, формируемый резидентами промышленной зоны *i*;
v_i – выручка предприятия, осуществляющего деятельность в промышленной зоне *i*;
n – число предприятий-резидентов промышленной зоны *i*.

На основе данных по выручке определялась отраслевая структура промышленных зон (распределение выручки по видам экономической деятельности), что позволило сделать выводы о сохранении или утере промышленной зоной своей специализации в пользу иных (непроизводственных) видов экономической деятельности.

Анализ функционирования промышленных зон также осуществлялся посредством данных о транспортировочной деятельности в ней. Один из ключевых видов транспорта для крупных промышленных зон – железнодорожный. Для оценки интенсивности и выявления особенностей производственной деятельности сопоставлялись данные об объемах принятых (G_i^a) и отправленных (G_i^d) грузов (т) с железнодорожной станции промышленной зоны *i* в динамике (за 2006 и 2017 годы).

Сопоставление совокупных объемов выручки всех резидентов промышленной зоны и ее площади позволило рассчитать экономическую отдачу с 1 кв. км земли (E_i^s).

$$E_i^S = \frac{V_i}{S_i}, \quad (2)$$

где S_i – площадь промышленной зоны *i*, кв. км.

Сопоставление совокупных объемов выручки всех резидентов промышленной зоны и стоимости земельного участка под ней позволило рассчитать экономическую отдачу с 1 рубля стоимости земли (E_i^c).

$$E_i^C = \frac{V_i}{C_i} \quad (3)$$

$$C_i = S_i * p_i, \quad (4)$$

где C_i – стоимость площади промышленной зоны *i* по кадастровой оценке;

p_i – кадастровая стоимость 1 кв. м земли в промышленной зоне *i*.

В ходе исследования промышленные зоны г. Перми были распределены по уровню экономической отдачи с 1 рубля стоимости земли, что позволило выявить среди них малоэффективные, которые являются наиболее перспективными для реновации и редевелопмента.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Мировой опыт развития освобожденных промышленных территорий города

Одним из крупных городов, успешно осуществивших «переселение» промышленности, стал Лондон. Процесс реорганизации производственных зон в столице Великобритании осуществлялся по двум направлениям: перенос промышленных предприятий из центра города на окраины, с одной стороны, и повышение их инвестиционной привлекательности – с другой. При этом использовались как градостроительные, так и экономические методы регулирования (Титов и Бирюков, 2015; Loures, 2015).

Для переноса промышленных предприятий городские власти Лондона отобрали территории для нового расположения промышленных производств, основываясь на ряде принципов (Титов и Бирюков, 2015; Bugge et al., 2017):

– близость транспортных путей;
– уровень безработицы;
– приоритет «зеленого пояса» и жилищного строительства;
– территориальное распределение потенциальных потребителей промышленных товаров;
– исторически сложившаяся «специализация» традиционных районов.

В результате этой политики в период с 1972 по 1981 годы в пригороды Лондона переместили 567 промышленных предприятий (Титов и Бирюков, 2015, с. 607). Все крупные промышленные объекты сосредоточены на специальных производственных территориях окраин Большого Лондона. Мелкие и средние предприятия располагаются в черте города и в пригородах. Общая площадь промышленных зон Лондона в настоящее время не превышает 10 %. Параллельно в городе происходило обновление освобожденных территорий. Во многих случаях старые неработающие заводы и фабрики были успешно преобразованы в туристические объекты и общественные пространства – музеи, кинотеатры, спортивные сооружения и т.д.

Процессы перемещения промышленных зон и их обновления продолжаются в Лондоне и в настоящее время. Так, электростанция Battersea Power Station была построена в 30-х годах XX века на южном берегу реки Темзы и занимала территорию порядка 3 га. В 1980-е годы станция прекратила производство энергии. По планам мэрии к 2026 году должна завершиться реализация проекта по ее обновлению. Известно, что обновление коснется не только бывшей электростанции, но и прилегающей территории площадью 16 га, которая станет новым культурно-развлекательным и деловым районом столицы Великобритании. Здесь будет возведен жилой комплекс на 1305 квартир, а также гостиница с фондом из 160 номеров, десятки ресторанов и магазинов. Общая площадь офисов составит 116 тыс. кв. м. При этом в здании самой электростанции будут находиться 44 тыс. кв. м офисных помещений, но его внешний облик не изменится.

Перенос промышленных предприятий из города и обновление освобожденной территории осуществляются и в Париже. Основной целью деиндустриализации Парижа стала необходимость более равномерного распределения деловой активности по всей стране, сокращение безработицы и повышение доходной части местных и региональных бюджетов в депрессивных районах Франции. В период с 1954 по 1981 год около 4 тыс. промышленных предприятий (в среднем по 150 занятых на каждом) перенесены из Парижа в провинцию, что позволило обеспечить порядка 500 тыс. новых рабочих мест в промышленности отсталых регионов (Титов и Бирюков, 2015, с. 606), где они стали своеобразными «точками» или «полюсами» роста.

Таким образом Франции удалось решить сразу несколько проблем – перенести из столицы объекты с нерациональным размещением, разгрузить Париж, освободить место для современных видов деятельности, креативной экономики и общественного пространства, а также обеспечить занятость и потенциал развития на периферии, в том числе в районах с признаками депрессивного состояния экономики. Одним из самых ярких событий был перевод автомобильного завода «Ситроен» из пригородов Парижа в Ренн.

В период с 1982 по 1993 годы в среднем за год около 630 промышленных предприятий и организаций сферы услуг покидали Париж и переезжали в соседние районы. Вместе с тем в тот же период в среднем за год регистрировалось 350 новых предприятий в Париже и его пригородах. Высвобождаемые в городе площади проходили процедуры экологической реабилитации и возведения на них офисно-административных центров и жилых зданий (Титов и Бирюков, 2015, с. 606).

Процессы преобразования промышленных территорий продолжаются в Париже и в настоящее время. Так, в 11 км к северо-западу от центра Парижа находится квартал Les Groues (Ле Гру), застроенный в основном промышленными объектами. К 2020 году здесь развернется строительство зданий общей площадью 630 тыс. кв. м, 200 тыс. из которых будут отведены под новые офисы. Реконструкция данной территории, которая, по предварительным прогнозам, должна закончиться к 2030 году, станет частью развития делового района столицы Франции – La Defense. Население района составит 10 тыс. чел., столько же будет создано рабочих мест. Развитию Ле-Гру будет способствовать и открытие новой одноименной станции метро[1].

В целом в мире существуют следующие варианты развития освобождаемых промышленных зон (Krivý, 2012; Talipova et al., 2017, p. 4; Filatov et al., 2018, p. 3; Гайдук, 2016, с. 85; Дрожжин и Благиных, 2018, с. 98):

– создание креативного кластера (музеи, выставочные комплексы, парки развлечений и проч.);

– строительство жилой и офисно-коммерческой недвижимости;

– сохранение промышленной компоненты (точнее, ее модернизация или перепрофилирование) с переходом на инновационное, высокотехнологичное экологически чистое производство и создание научно-производственного кластера (с размещением объектов науки).

Перспективы промышленных зон в России

В России сложившаяся структура городов и размещение в них промышленных и жилых территорий формировались в советскую эпоху и были нацелены на функционирование крупных промышленных градо- или районообразующих предприятий. В результате в большинстве случаев промышленные предприятия оказались полностью окруженными жилой застройкой, не связанной с промышленными зонами по архитектурно-художественному облику и уровню благоустройства. Это отражается на расчлененности городов и несвязности их районов между собой, неэффективном или лимитированном пространственном развитии городских систем, изъятии из оборота больших площадей из-за санитарно-защитных зон и зон отчуждения, а также на транспортной перегруженности городов, изношенности инженерно-транспортной инфраструктуры и экологических проблемах. Нередко крупные промышлен-

[1] «*Восставшие* из запустения»: мировой опыт редевелопмента бывших промзон [Электронный ресурс]: офиц. сайт Комплекса градостроит. политики и стр-ва города Москвы. URL: https://stroi.mos.ru/articles/vosstavshiie-iz-zapustieniia-mirovoi-opyt-riedievielopmienta-byvshikh-promzon (дата обращения: 22.06.2018).

ные зоны в городах России занимают одни из самых привлекательных территорий в природно-ландшафтном, эстетическом и туристическом отношении.

Сегодня крупные российские города имеют серьезные проблемы: значительная доля промышленно-складских территорий в центре города; неблагоприятная экологическая обстановка; недостаточный уровень развития транспортной инфраструктуры, который не соответствует нагрузке и не поспевает за ростом автопарка в городе; низкое качество жилья и рекреационных зон; недостаток зон отдыха в центре города.

В то же время сами промышленные предприятия, расположенные в старых зданиях, не могут эффективно внедрять новые технологии и во многих случаях вынуждены тратить значительные средства на ремонт ветшающих зданий. Предприятия, некогда сформированные на определенной территории за счет выгодных факторов размещения, в текущих условиях урбанизационного развития испытывают давление среды, а их деятельность уже неэффективна и убыточна.

Рыночная экономика и мировые технологические тренды требуют других принципов организации городского пространства (Hermankova et al., 2018; Topchy, 2018). На первый план выходят экономические и социальные интересы частных субъектов экономики, свободно выбирающих место для своего жилья и бизнеса. Немаловажным фактором в вопросе развития застроенных территорий является и стоимость земельных участков под ними.

Из опыта зарубежных стран видно, что для развития промышленных зон необходим системный подход: требуется трансформировать целые городские зоны, учитывая социальные, экологические и экономические последствия данных преобразований.

В России наиболее успешно процессы преобразования застроенных территорий идут в городах Москве, Санкт-Петербурге и Екатеринбурге.

В Москве промышленные зоны занимают порядка 18,8 тыс. га, что составляет более 17 % территории «старой» Москвы. Вынося промышленные производства из центральных районов города на окраины, столичное правительство создает новые рабочие места рядом с жильем на периферии города. Это позволяет снять часть транспортного потока, утром по будням стремящегося в центр столицы, а вечером – из него. Сегодня в Центральном округе города сосредоточено 40 % рабочих мест Москвы, при том, что там проживает только 8 % населения[2].

В процессе преобразования освобождаемых промышленных территорий в столице применяют разные подходы:

– использование промышленных площадок для градостроительного развития – офисные, коммерческие, жилые объекты, общественные пространства;

– изменение функционала некоторых предприятий на инновационное экологически чистое производство или размещение объектов науки на своей территории.

[2] *Редевелопмент* промзон [Электронный ресурс]: офиц. сайт Комплекса градостроит. политики и стр-ва города Москвы. URL: https://stroi.mos.ru/renovaciya-promzon (дата обращения: 25.06.2018).

В Санкт-Петербурге общая площадь промышленных и коммунально-складских зон составляет около 18,7 тыс. га, или 14,5 % всей городской территории. За последние 10 лет площадь промышленных территорий сократилась примерно на 9 %, в основном за счет интенсивных процессов реновации территорий промышленных предприятий[3]. Реконструкция промышленных зон в культурной столице России тормозится наличием здесь исторических памятников (Усольцева и Волкова, 2015, с. 100).

Екатеринбург характеризуется наличием значительного пояса «серых территорий» – бывших промышленных зон с ныне угасшим производством. Генеральным планом города предусмотрена программа их реновации, заключающаяся в переносе или ликвидации предприятий. Эта работа в городе проводится с 2000-х годов. В настоящее время доля промышленных зон составляет порядка 40 % общей территории города. За последние годы из центральных районов Екатеринбурга «ушло» около 20 производств, часть которых была признана неэффективной и закрыта, часть перенесена на новые места[4]. При этом на месте промышленных площадок построены преимущественно жилые комплексы.

Экономическая отдача земли с позиций пространственного подхода

Как известно, оценкой эффективности использования экономических ресурсов является отдача от них. Земля – один из экономических ресурсов, следовательно, можно определить ее экономическую отдачу.

Представляется, что при оценке экономической отдачи земли возможно два подхода. Первый – оценка экономической отдачи земли с позиций пространства, когда делается расчет на единицу площади земли. Второй – оценка экономической отдачи земли с позиций стоимости этой земли, когда делается расчет на один рубль стоимости, при этом в качестве стоимости земли можно использовать кадастровую стоимость как наиболее приближенную к рыночной.

Проведем оценку экономической отдачи земли, занятой промышленными предприятиями (промышленными зонами), в нескольких городах России, используя показатели площади земель (пространственный подход) (табл. 1).

Как видно из табл. 1, наибольшая экономическая отдача земли наблюдается в промышленных зонах Москвы, в то же время российская столица – наименее «промышленный» город, характеризующийся наименьшей долей промышленной продукции в общем объеме отгруженной продукции. Наиболее «промышленным» является город Пермь, имеющий наибольшую долю промышленной продукции в общем объеме отгруженной продукции, но при этом по экономической отдаче земли уступающий Москве и Санкт-Петербургу, опережая лишь Екатеринбург.

---

[3] *Паспорт* промышленных зон Санкт-Петербурга. 4-е изд. СПб.: Магнат, 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://spbinvestment.ru/content/uploadfiles/passport_prom_zon.pdf (дата обращения: 26.06.2018).

[4] *Заводы* пошли по домам. Уральские промышленные площадки активно застраиваются жильем [Электронный ресурс] // Коммерсантъ (Екатеринбург) 2016. 6 апр. URL: https://www.kommersant.ru/doc/2956512 (дата обращения: 26.06.2018).

Таблица 1 / Table 1

Экономическая отдача земли промышленных территорий городов России / Economic return of industrial lands in the cities of Russia

Город	Площадь промышленных зон		Объем отгруженной промышленной продукции, 2017 год		Экономическая отдача земли (пространственная), млн руб. / 1 га
	Тыс. га	Доля от территории города, общей (застроенной), %	Млрд руб.	Доля в общем объеме отгруженной продукции, %[5]	
Москва	18,8	17–18 (Топчий и Храбров, 2013)[6] (31)[7]	6577	44,6	350
Санкт-Петербург	18,7	13–14[8,9] (43)[10]	2549	59,2	136
Екатеринбург	7,0	16[11] (40)[12]	454	55,0	65
Пермь	8,0	10[13] (36)[14]	638	83,5	80

Источник: составлено авторами.

Таким образом, предложенный показатель экономической отдачи земли с позиций пространственного подхода позволяет оценить эффективность использования земли как экономического ресурса в случае межрегиональных сравнений. Это свидетельствует о возможности его использования в качестве инструмента для региональных пространственных экономических измерений.

Анализ функционирования промышленных зон города Перми и оценка перспектив их развития

Пермь имеет определенную особенность – он формировался как город-завод. Само образование города связано с появлением в 1723 году медеплавильного завода. При этом почти каждый район современной Перми фор-

[5] *База* данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс]: офиц. сайт Федер. службы гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 28.06.2018).

[6] *Редевелопмент* промзон…

[7] *Желтов А. В.* Особенности развития городов постсоветского пространства [Электронный ресурс]. URL: https://www.bsn.ru/articles/liveestate/3804_osobennosti_razvitiya_gorodov_postsovetskogo_prostranstva/ (дата обращения: 26.08.2018).

[8] *Аузан В. А.* Промзоны XXI века. Как обеспечить экономическую устойчивость? [Электронный ресурс]. URL: http://www.klgd.ru/construction/report/auzan.pdf (дата обращения: 26.08.2018).

[9] *Паспорт* промышленных зон Санкт-Петербурга… С. 12.

[10] *Желтов А. В.* Указ. соч.

[11] *Аузан В. А.* Указ. соч.

[12] *Заводы* пошли по домам...

[13] *Стратегия* социально-экономического развития муниципального образования город Пермь до 2030 года. 2010. С. 83 [Электронный ресурс]. URL: http://duma.perm.ru/upload/pages/1833/Strateg.pdf (дата обращения: 29.06.2018).

[14] *Основные* положения материалов по обоснованию проекта генерального плана г. Перми. Краткая пояснительная записка. 2010. С. 50 [Электронный ресурс]. URL: http://www.gorodperm.ru/upload/pages/5497/poyas_zapiska.pdf (дата обращения: 29.06.2018).

мировался вокруг районообразующего завода, отличающегося объемами производства, рабочих мест и площадями.

В настоящее время площадь промышленных зон составляет 44 % застроенных земель, или 1/10 общей площади города. Трансформация экономики в стране и в Пермском крае существенно отразилась на эффективности функционирования промышленных предприятий, часть которых не выдержала рыночной конкуренции и перестала сохранять экономическую целесообразность деятельности.

Пермь имеет выход к реке, но при этом многие участки прилегающих к реке территорий, имеющих центральное положение, заняты промышленными зонами. Такое формирование структуры города связано с транспортной ролью реки Камы, имевшей в прошлом серьезное судоходное и лесосплавное значение (рис. 1).

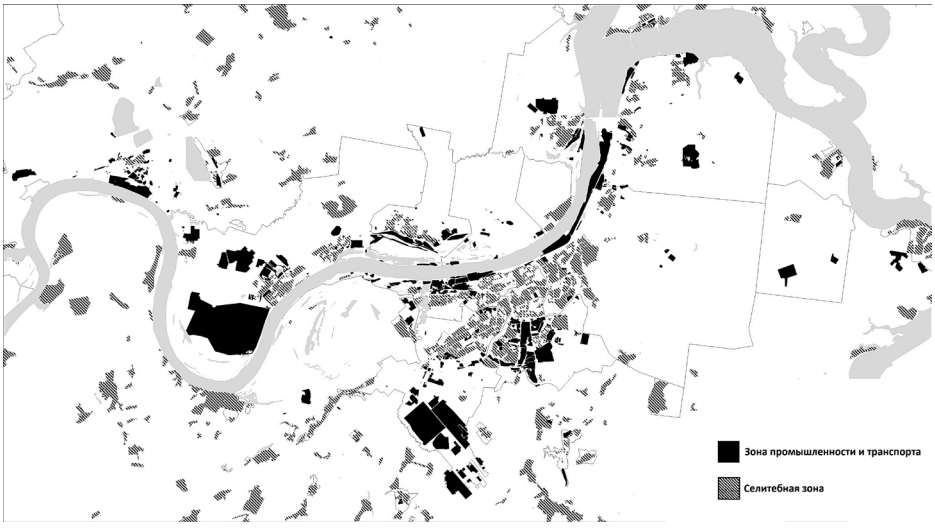


Рис. 1. Схема размещения жилых и промышленных зон в границах города Перми и прилегающей территории / Fig. 1. Territorial pattern of residential and industrial zones in Perm and surrounding area

На рис. 1 светло-серым цветом указаны зоны жилой и общественной застройки, темно-серым – промышленные зоны. Здесь видна часть городской земли, которая обладает значительной ценностью как экономический ресурс, в силу центрального местоположения, но при этом занята промышленными объектами.

Рассмотрим некоторые промышленные зоны Перми и оценим экономическую отдачу земли, занятой ими. Источник информации – данные годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности с официального сайта Росстата, данные Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства Федеральной налоговой службы.

1. Промышленная зона по ул. Дзержинского – полицентрическая промышленная зона с диверсифицированной хозяйственной структурой площадью порядка 1,3 кв. км (рис. 2).



Рис. 2. Промышленная зона ул. Дзержинского, г. Пермь /
Fig. 2. Industrial Zone of Dzerzhinskiy street, Perm

Эта промышленная зона отличается большим числом зарегистрированных резидентов. Якорный производитель ФГУП «Завод им. Ф. Э. Дзержинского» (ФГУП «ЗиД»), когда-то занимавший большую часть этой территории, потерял свое значение и находится в стадии ликвидации. В связи с этим произошло стихийное изменение и собственников территории, и их экономической специализации.

По данным государственной регистрации за 2016 год на территории промышленной зоны зарегистрировано значительное количество хозяйствующих субъектов – 0,9 тыс. единиц, из которых 50 % (или 450 ед.) – действующие. Численность занятых на всех зарегистрированных предприятиях оценивается в 6 тыс. чел., суммарная выручка всех хозяйствующих субъектов за год – около 28 млрд руб. (в ценах 2016 года). При этом доля в суммарной выручке ФГУП «ЗиД» незначительна и составляет всего 1,5 %. Основные резиденты данной промышленной зоны – АО «Пермский мукомольный завод», ООО «Пермский мясокомбинат», ООО «Завод Торгмаш», завод профнастила ООО «Квин», завод ООО «КУБ-Стройкомплекс», а также контактный центр ПАО «Вымпелком».

По видам экономической деятельности выручка распределяется следующим образом (рис. 3).

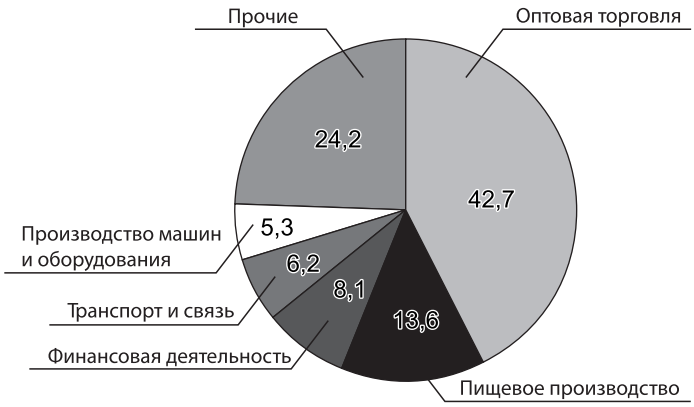


Рис. 3. Распределение выручки по видам экономической деятельности, полученной резидентами промышленной зоны по ул. Дзержинского, г. Пермь в 2016 году, % / Fig. 3. Residents' revenue by type of economic activities in the industrial zone of Dzerzhinskiy street, Perm, 2016, %

Как видно из рис. 3, преобладающим видом экономической деятельности в этой промышленной зоне уже является оптовая торговля (доля в суммарной выручке всех хозяйствующих субъектов – 42,7 %), далее следует пищевое производство (13,6 %), финансовая деятельность (8,1 %), транспорт и связь (6,2 %), производство машин и оборудования (5,3 %), строительство (4,9 %). Таким образом, фактически эта промышленная зона оказалась подвержена «складской эрозии» и фактически потеряла свою промышленную специализацию, сменив ориентацию на оптово-складскую деятельность.

При этом следует отметить значение данной промышленной зоны с точки зрения транспорта и логистики для города, что связано с наличием железнодорожных станций Транссибирской магистрали: Пермь 2 и Пермь 2–Перевалка (экспорт), грузового двора и порта. Расположение крупных объектов транспортно-логистической инфраструктуры общероссийского значения, вкупе с высвобождающимися промышленными и складскими объектами отразилось на скоплении в данной зоне транспортных, экспедиторских, логистических компаний и оптовых фирм. Близость высшего учебного заведения (Пермский государственный национальный исследовательский университет) способствует появлению высокотехнологичных предприятий, таких как контактный центр ПАО «Вымпелком», осуществляющий поддержку клиентов компании по всей стране.

2. Промышленная зона Мотовилихинских заводов – моно-ядерная промышленная зона со специализацией на машиностроении площадью 1,3 кв. км (рис. 4).

Промышленная зона отличается средним числом зарегистрированных резидентов – около 220 единиц, из которых 45 % – действующие. Функционирование якорного производителя (ПАО «Мотовилихинские заводы») неустойчивое и зависит от государственного заказа. В 2018 году предприятие переживает очередную процедуру банкротства. Тем не менее в 2016 году доля данного якорного производителя составляла 45 %. Суммарная числен-

ность занятых всех хозяйствующих субъектов – около 7 тыс. чел., суммарная выручка за год – 25 млрд руб.

По видам экономической деятельности выручка распределяется следующим образом (рис. 5).

Как видно из рис. 5, преобладающим видом экономической деятельности в этой промышленной зоне является производство машин и оборудо-

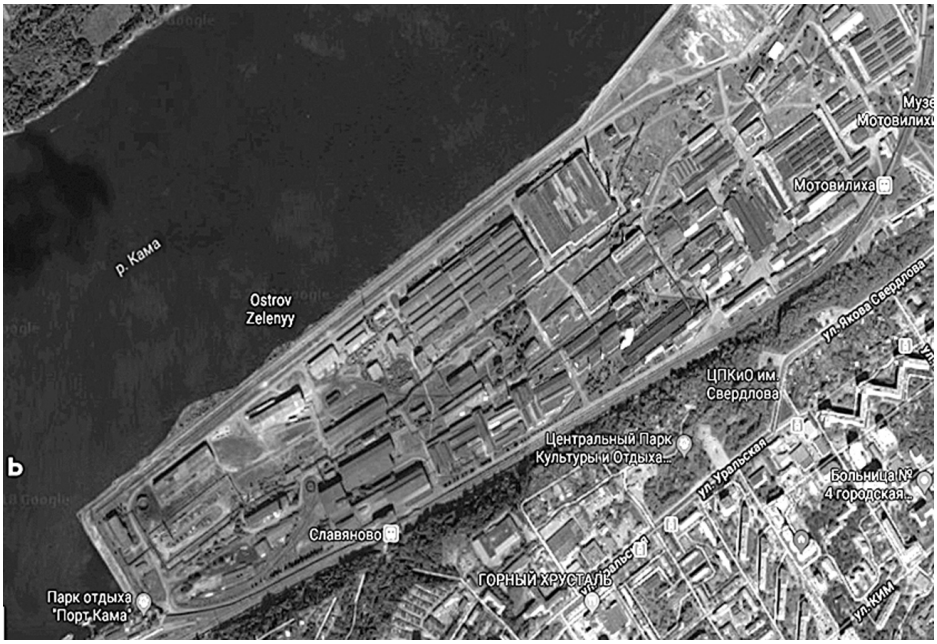


Рис. 4. Промышленная зона Мотовилихинских заводов, г. Пермь / Fig. 4. Industrial zone of Motovilikha plants, Perm

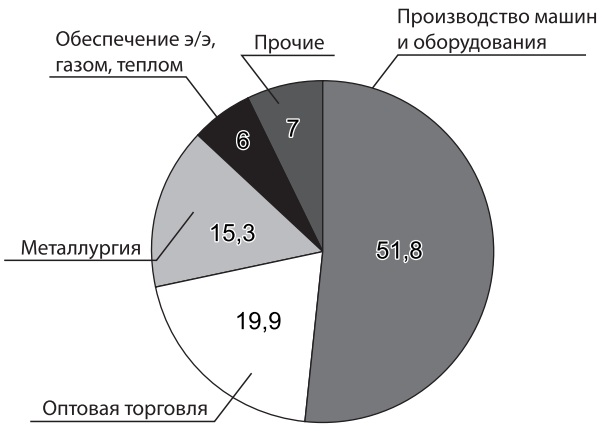


Рис. 5. Распределение выручки по видам экономической деятельности, полученной резидентами промышленной зоны Мотовилихинских заводов, г. Пермь в 2016 году, % / Fig. 5. Residents' revenue by type of economic activities in the industrial zone of Motovilikha plants, Perm, 2016, %

вания (доля в суммарной выручке всех хозяйствующих субъектов – 51,8 %), остальные виды экономической деятельности существенно меньше: оптовая торговля (19,9 %), металлургия (15,3 %), обеспечение электроэнергией, газом, теплом (6,0 %). Следовательно, данная территория фактически сохраняет свою промышленную ориентацию. Вместе с тем значительная часть земли здесь используется под торговую деятельность, являющуюся второй по значимости.

Данная промышленная зона с точки зрения транспортно-логистического потенциала достаточно ограничена. Основные ее возможности (как и станции Пермь-1) могли бы быть связаны с обработкой потоков с северной части Свердловской области и Ханты-Мансийского автономного округа, проходящих по Горнозаводской железной дороге. Они существенно менее интенсивны, чем потоки, проходящие через Транссиб. В связи с этим, а также из-за менее выгодного положения промышленной зоны относительно основных точек роста в городе в ней не получила широкого распространения деятельность транспортных, экспедиторских и складских компаний.

3. Промышленная зона по ул. Соликамской – поли-ядерная промышленная зона со специализацией на машиностроении и химии, площадью 2,5 кв. км (рис. 6).

Эта промышленная зона характеризуется небольшим числом зарегистрированных резидентов – около 130 единиц, из них действующих – 55 %. Функционируют два якорных производителя – АО «Завод Машиностроитель» и АО «Камтэкс-Химпром», отличающиеся достаточно устойчивой деятельностью, при этом доля выручки якорного производителя (АО «Завод «Машиностроитель») – около 30 %. Суммарная численность занятых всех резидентов в 2016 году составила 9 тыс. чел., а суммарная выручка оценивается в 27 млрд руб. По видам экономической деятельности выручка распределяется следующим образом (рис. 7).



Рис. 6. Промышленная зона по ул. Соликамской, г. Пермь /
Fig. 6. Industrial zone of Solikamskaya street, Perm

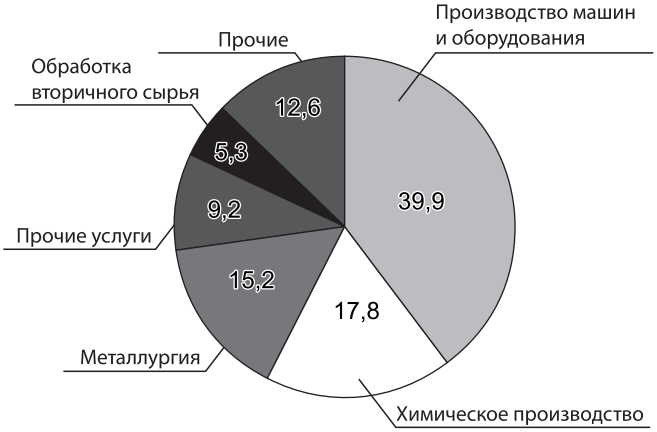


Рис. 7. Распределение выручки по видам экономической деятельности, полученной резидентами промышленной зоны по ул. Соликамской, г. Пермь в 2016 году, % / Fig. 7. Residents' revenue by type of economic activities in the industrial zone of Solikamskaya street, Perm, 2016, %

Как видно из рис. 7, преобладающим видом экономической деятельности в этой промышленной зоне является производство машин и оборудования (доля в суммарной выручке всех хозяйствующих субъектов – 39,9 %), далее следуют химическая промышленность (17,8 %), металлургия (15,2 %), прочие услуги (9,2 %), обработка вторичного сырья (5,3 %). Таким образом, данная территория фактически сохраняет свою промышленную ориентацию при достаточно выраженных процессах «складской эрозии».

С точки зрения транспортно-логистической компоненты промышленная зона по ул. Соликамская схожа с промышленной зоной Мотовилихинских заводов.

4. Промышленная зона «Осенцы» – поли-ядерная промышленная зона с доминирующим влиянием якорного производителя, отличается большой площадью – 17 кв. км (рис. 8).



Рис. 8. Промышленная зона «Осенцы», г. Пермь / Fig. 8. Industrial zone "Osentsy", Perm

Несколько крупных производителей обеспечивают высокую степень ее диверсификации: ООО «Лукойл-Пермнефтеоргсинтез», АО «Сибур-Химпром», Филиал «ПМУ» АО «ОХК «УРАЛХИМ» («Завод минеральных удобрений»), ООО «Завод Пеноплэкс», кирпичный завод и завод ЖБИ, деревообрабатывающий комбинат, завод соков ООО «Санфрут». Функционирование якорного производителя – ООО «Лукойл-Пермнефтеоргсинтез» наиболее устойчивое. Для промышленной зоны характерно значительное число зарегистрированных резидентов – 640 единиц, из них действующих – 60 %. Общая численность занятых всех хозяйствующих субъектов – 9–10 тыс. чел., выручка в год не менее 275 млрд руб. Доля выручки якорного производителя (ООО «Лукойл-Пермнефтеоргсинтез») – 88 %.

По видам экономической деятельности выручка распределяется следующим образом (рис. 9).



Рис. 9. Распределение выручки по видам экономической деятельности, полученной резидентами промышленной «Осенцы», г. Пермь в 2016 году, % / Fig. 9. Residents' revenue by type of economic activities in the industrial zone "Osentsy", Perm, 2016, %

Как видно из рис. 9, преобладающим видом экономической деятельности в этой промышленной зоне является нефтехимия (доля в суммарной выручке всех хозяйствующих субъектов – 88,9 %), далее следуют химическая промышленность (3,0 %), оптовая торговля (2,9 %), строительство (2,4 %). Таким образом, фактически эта территория в ярко выраженном виде сохраняет свою промышленную ориентацию.

Данная промышленная зона является одной из самых организованных в транспортно-логистическом отношении. Наличие свободных территорий, а также функционирование многих крупных промышленных, торговых и сервисных резидентов сказались на появлении транспортных и логистических компаний, оказывающих различные виды услуг. Деятельность нескольких крупных резидентов позволяет транспортно-логистическим элементам оптимизировать потоки за счет эффекта масштаба и агломерации, консолидации и деконсолидации различных потоков, их перераспределения в пространстве и во времени, а также мультипликативного эффекта и ассортиментного разнообразия, что дает основания говорить о наличии здесь кластерных явлений.

Таким образом, исследование показало, что некоторые выделенные промышленные зоны г. Перми сохраняют свою промышленную специализацию, а другие частично (в разной степени) ее утрачивают.

Помимо экономического анализа было проведено исследование транспортно-логистической составляющей функционирования рассматриваемых промышленных зон. В качестве дополнительного показателя использовалась информация об объемах принятых и отправленных грузов по железной дороге. В каждой из промышленных зон имеется грузовая железнодорожная станция, через которую осуществляются снабженческо-сбытовые операции в рамках технологических и маркетинговых циклов: ст. Пермь-2, ст. Пермь-1, ст. Балмошная, ст. Осенцы. Данные рассматривались в динамике – за 2006 и 2017 годы (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Показатели функционирования промышленных зон г. Перми через итоги деятельности железнодорожных станций / Performance indicators of the industrial zones in Perm through results of the railway stations activities

Железнодорожная станция	Принято грузов			Отправлено грузов			Соотношение принятых (П) и отправленных (О) грузов		
	тыс. тонн		2017 / 2006	тыс. тонн		2017 / 2006	П:О		2017 / 2006
	2006	2017		2006	2017		2006	2017	
Пермь-2	610	194	0,32	1142	581	0,51	1,87	3,00	1,60
Пермь-1	187	21	0,11	127	32	0,25	0,68	1,53	2,24
Балмошная	173	99	0,58	243	162	0,67	1,41	1,63	1,16
Осенцы	10591	10613	1,00	2053	1909	0,93	0,19	0,18	0,93

В ходе статистического анализа выявлено, что наибольшее сокращение объемов грузоперевозок произошло на ст. Пермь-1, которая обслуживает преимущественно промышленную зону Мотовилихинских заводов, а также на ст. Пермь-2, ориентирующейся на перевозку грузов для резидентов промышленной зоны по ул. Дзержинского. Единственная железнодорожная станция, которая сохранила уровень грузоперевозок с 2006 по 2017 год, – ст. Осенцы, обслуживающая одноименную промышленную зону.

Важно заметить, что для станции Пермь-2 свойственно существенное преобладание объема принимаемых грузов над объемом отправляемых. Причем за анализируемый период данное соотношение выросло в 1,6 раза. Это свидетельствует о сокращении производственной деятельности в пользу операций по приему, складированию и последующему перераспределению готовых товаров и ресурсов с других территорий. По данным за 2017 год на ст. Пермь-2 было принято в три раза больше грузов, чем отправлено по железной дороге. Аналогичная ситуация складывается по ст. Пермь-1 и ст. Балмошная, для которых такое положение вещей является типичным уже на протяжении десятилетия, что, вероятно, связано с особенностями использования других видов транспорта.

Оценка экономической отдачи земли промышленных зон города Перми

Проведем оценку экономической отдачи земли, занятой рассмотренными нами промышленными зонами г. Перми, двумя способами. Первый – на основе использования показателей площади земель (пространственный подход) (табл.3).

Таблица 3 / Table 3

Экономическая отдача земли промышленных зон города Перми (пространственный подход) / Economic return of the industrial zones in Perm (spatial approach)

Наименование	Площадь промышленной зоны, кв. км	Выручка в 2016 году, млрд руб.	Экономическая отдача с 1 кв. км, млн руб.
Промышленная зона по ул. Дзержинского	1,3	28	21,5
Промышленная зона Мотовилихинских заводов	1,3	25	19,2
Промышленная зона по ул. Соликамская	2,5	27	10,8
Промышленная зона «Осенцы»	17,0	275	16,2

Как видно из табл. 3, при расчете экономической отдачи земли на единицу площади (1 кв. км) получается, что наибольшая отдача – у промышленной зоны по ул. Дзержинского, а наименьшая – у промышленной зоны «Осенцы». При этом первая фактически утратила свою промышленную специализацию, а вторая ее устойчиво сохраняет.

Далее проведем оценку экономической отдачи земли промышленных зон г. Перми вторым способом – на основе кадастровой оценки земли. Поскольку земля является экономическим ресурсом, существует рынок земли, в силу чего она обладает рыночной стоимостью. Наиболее приближена к рыночной стоимости кадастровая стоимость земли, которая зависит от нескольких факторов, в числе которых месторасположение (в центральной, срединной или периферийной планировочной зоне города).

По имеющимся данным (публичная карта Росреестра), кадастровая стоимость 1 кв. км земли рассматриваемых промышленных зон Перми в настоящее время следующая:

– промышленная зона ул. Дзержинского – 5000–5500 руб. / кв. м;

– промышленная зона Мотовилихинских заводов – 2000–2200 руб. / кв. м;

– промышленная зона ул. Соликамская – 1500–2500 руб. / кв. м;

– промышленная зона «Осенцы» – 500–1500 руб. / кв. м.

Исходя из этих данных проведена оценка экономической отдачи земли промышленных зон на 1 рубль кадастровой стоимости земли (табл. 4).

При расчете получены прямо противоположные результаты: наибольшая отдача у промышленной зоны «Осенцы», наименьшая – у промышленной зоны по ул. Дзержинского. Таким образом, с точки зрения стоимости земли наиболее эффективное ее использование у промышленной зоны, сохраняющей

Таблица 4 / Table 4

Экономическая отдача земли промышленных зон города Перми (стоимостной подход) / Economic return of the industrial zones in Perm (value approach)

Наименование	Площадь промышленной зоны, кв. км	Стоимость площади промышленной зоны по кадастровой оценке, млрд руб.	Выручка, млрд руб.	Экономическая отдача на 1 рубль стоимости земли, руб.
Промышленная зона по ул. Дзержинского	1,3	6,5	28	4,3
Промышленная зона Мотовилихинских заводов	1,3	2,7	25	9,3
Промышленная зона по ул. Соликамская	2,5	4,4	27	6,1
Промышленная зона «Осенцы»	17,0	17,0	275	16,2

свою производственную специализацию и находящейся на окраине города. В то же время использование земли, расположенной в центральном районе города, для производственного назначения экономически нецелесообразно. Соответственно в первом случае требуется «дозаселение» территории хозяйствующими субъектами производственного назначения, во втором случае собственникам земли необходимо изменить ее назначение, перенести производства на городскую периферию или агломерационную зону, а высвобожденную землю использовать под застройку жилыми и общественными зданиями. Последующие продажи жилья и иной недвижимости дадут собственникам наибольший экономический эффект. При этом проекты по возведению жилья дадут собственникам земли наиболее быстрый возврат инвестиций и обеспечат ускорение окупаемости переноса промышленного производства на новые территории. Другим актуальным направлением редевелопмента промышленных зон является создание инновационных или научно-образовательных кластеров (Красильникова и Иваницкая, 2012, с. 175).

Представляется, что для инвестора наилучшим вариантом размещения переносимых промышленных производств будет территория индустриального парка, поскольку в этом случае он получает множество выгод – от сокращения сроков строительства и запуска в эксплуатацию до экономических выгод от получения налоговых льгот.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Усиливающиеся тенденции ликвидации, закрытия и сжатия промышленных зон в крупных городских системах заставляют искать пути управления данными процессами. В противном случае неуправляемые и хаотичные процессы «эрозии» могут существенным образом снизить привлекательность городской среды, а также серьезно ограничить потенциал пространственного

и стратегического развития городов, что связано с деконсолидацией промышленных зон и ее раздроблением отдельными владельцами и хозяйствующими субъектами. Собрать вновь (консолидировать) такую зону зачастую невозможно, а следовательно, невозможными становятся ее полноценное комплексное развитие, реновация и редевелопмент. В итоге реновация таких зон в большинстве городов происходит этапами и растягивается на многие годы.

Бездействие в выработке политики по реновации промышленных зон городов сказывается в конечном счете на экономических потерях и упущенных возможностях, снижении конкурентоспособности и потере важного ресурса – времени. Для каждой городской системы необходима своя собственная реновационная политика, что обусловлено размерами промышленных зон, их текущим и ретроспективным состоянием.

Учитывая, что в России идет активная фаза реновации промышленных зон городов, крайне актуальной является выработка подходов, методов и механизмов их изучения, анализа и прогнозирования. Одним из наиболее эффективных оказался пространственно-экономический подход, учитывающий соотношение площадных характеристик промышленных зон с общеэкономическими данными (по численности работников, объемам отгруженной продукции) и финансовыми показателями (выручка и чистая прибыль). Данный подход позволяет реально оценить эффективность землепользования через расчет экономической отдачи, а также проследить упущенную выгоду при нерациональном функциональном статусе и несоответствующем использовании земельного ресурса в городе. Органы власти, проектировщики, градостроители смогут выявлять промышленные зоны, наиболее целесообразные для реновации и редевелопмента в текущих условиях, и максимизировать финансовую составляющую землепользования. Таким образом, данный подход может использоваться при реализации региональной политики, осуществления градостроительного проектирования, разработки документов стратегического и пространственного планирования, землепользования. Пространственный подход, без привязки к стоимости земли, демонстрирует высокий потенциал землепользования для промышленных территорий в центральной части города, в то время как использование пространственно-стоимостного подхода большую эффективность выявляет у промышленных зон на городских окраинах.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского научного фонда, проект № 17-78-10066 «Оптимизация транспортно-логистической системы России и регионов как инструмент устойчивого развития».

Библиографический список

Абакумова А. В. Основные планировочные зоны города: центральная, срединная, периферийная; промышленные территории в структуре города // Вестник Самарского государственного архитектурно-строительного универ-

ситета. Градостроительство и архитектура. 2013. № 1. С. 6–9. DOI: 10.17673/Vestnik.2013.01.1.

Берджесс Э. Рост города: введение в исследовательский проект // Социальные и гуманитарные науки за рубежом. Серия 11: Социология. 2000. Т. 11, № 4. С. 122–136.

Вебер А. Теория размещения промышленности / пер. с нем. Н. Морозова; под ред. Н. Н. Баранского. Л.; М.: Книга, 1926. 220 с.

Вершинина И. А., Курбанов А. Р., Лядова А. В. Промышленные зоны в современных городах: источник социально-экологического неравенства или возможности для процветания? // Экология и промышленность России. 2018. Т. 22, № 8. С. 65–71. DOI: https://doi.org/10.18412/1816-0395-2018-8-65-71.

Гайдук А. Р. Реновация промышленных объектов и адаптация индустриальных зон городов к современным условиям (на примере г. Казань) // Известия Казанского государственного архитектурно-строительного университета. 2016. № 4. С. 83–88.

Голованов Е. Б., Киселева В. А. Развитие редевелопмента как направления по преобразованию городских территорий // Вестник Южно-уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2013. Т. 7, № 3. С. 12–16.

Дрожжин Р. А., Благиных Е. А. Методология и особенности реновации промышленных зон в индустриальных городах юга Западной Сибири // Известия высших учебных заведений. Строительство. 2018. № 4. С. 95–103.

Золотых М. А. Реновация промышленных зон в современных условиях города [Электронный ресурс] // StudArctic Forum. 2017. № 2. С. 33–46. DOI: 10.15393/j102.art.2017.1183. URL: http://saf.petrsu.ru/journal/article.php?id=1183 (дата обращения: 14.09.2018).

Красильникова Э. Э., Иваницкая Ю. А. Формирование научно-образовательных кластеров на основе реновации промышленных зон крупных городов // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: строительство и архитектура. 2012. № 26. С. 174–181.

Леш А. Пространственная организация хозяйства / пер. с нем. В. Н. Стрелецкого; под ред. А. Г. Гранберга. М.: Наука, 2007. 662 с.

Рыбак В. А., Гриб А., Шокр А. Анализ сущности «зеленой экономики» и инструментов управления качеством окружающей среды на примере Республики Беларуси // Интерактивная наука. 2016. № 4. С. 97–107. DOI: 10.21661/r-80712.

Титов С. А., Бирюков А. П. Европейский опыт реализации программ редевелопмента промышленных территорий мегаполисов // Фундаментальные исследования. 2015. № 11, часть 3. С. 605–610.

Топчий Д. В., Храбров А. П. Оценка развития и модернизации промышленных территорий на территориях российских мегаполисов // Технология и организация строительного производства. 2013. № 3. С. 39–42.

Тюнен И. Изолированное государство / пер. с нем. Е. А. Торнеус; под ред. А. А. Рыбникова. М.: Изд-во газеты «Экономическая жизнь», 1926. 326 с.

Усольцева М. С., Волкова Ю. В. Реновация промышленных зон в Санкт-Петербурге // Строительство уникальных зданий и сооружений. 2015. № 2. С. 98–111.

Agueda B. F. Urban Planning in Industrial Cities: The Reversibility of Decay [Электронный ресурс] // City Futures in a Globalising World. An International Conference on Globalism and Urban Change, June 4–6, 2009, Madrid, Spain. URL: http://oa.upm.es/5976/1/FernandezAgueda_ponencia_2009.pdf (дата обращения: 20.09.2018).

Baldwin R. E. Agglomeration and Endogenous Capital // European Economic Review. 1999. Vol. 43, № 2. P. 253–280. DOI: 10.3386/w6459.

Barata-Salgueiro T., Erkip F. Retail Planning and Urban Resilience – An Introduction to the Special Issue // Cities. 2014. Vol. 36. P. 107–111. DOI: 10.1016/j.cities.2013.01.007.

Bugge M., Coenen L., Marques P., Morgan K. Governing System Innovation: Assisted Living Experiments in the UK and Norway // European Planning Studies. 2017. Vol. 25, № 12. P. 2138–2156. DOI: https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1349078.

De Sousa C. A. Brownfield Redevelopment in Toronto: An Examination of Past Trends and Future Prospects // Land Use Policy. 2002. Vol. 19, № 4. P. 297–309. DOI: 10.1016/S0264-8377(02)00024-8.

Filatov V., Dibrova Zh., Zhukova N. Renovation of Industrial Territories in Single Industry Towns on the Basis of Industrial Parks [Электронный ресурс] // MATEC Web of Conferences. 2018. Vol. 170. P. 1–10. DOI: https://doi.org/10.1051/matecconf/201817001131. URL: https://www.matec-conferences.org/articles/matecconf/pdf/2018/29/matecconf_spbwosce2018_01131.pdf (дата обращения: 20.09.2018).

Fujita M., Krugman P., Venables A. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge, MA: MIT Press, 1999. 367 p.

Harvey D. The Right to the City // New Left Review. 2008. Vol. 53. P. 23–40.

Hermankova V., Anton O., Cikrle P., Komarkova T., Stehlik M. Possibilities and Pitfalls of Revitalizing the Timber Structure of an Industrial Building from the 19th Century from the Viewpoint of Diagnosis [Электронный ресурс] // IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. 2018. Vol. 385. P. 1–7. DOI: 10.1088/1757-899X/385/1/012018. URL: http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1757-899X/385/1/012018 (дата обращения: 20.09.2018).

Krivý M. From Factory to Culture Factory: Transformation of Obsolete Industrial Space as a Social and Spatial Process: Ph.D. Thesis. Helsinki: University of Helsinki, Faculty of Social Sciences, Department of Social Studies, 2012. 136 p.

Krugman P. Geography and Trade. Cambridge, MA: MIT Press, 1993. 142 p.

Krugman P. Space: The Final Frontier // Journal of Economic Perspectives. 1998. Vol. 12, № 2. P. 161–174. DOI: 10.1257/jep.12.2.161.

Lefebvre H. The Production of Space / Translated by D. Nicholson-Smith. Oxford: Blackwell, 1991. 454 p.

Lefebvre H. Writings on Cities / Translated by E. Kofman, E. Lebas. Oxford: Blackwell, 1996. 250 p.

Loures L. Post-Industrial Landscapes as Drivers for Urban Redevelopment: Public Versus Expert Perspectives towards the Benefits and Barriers of the Reuse

of Post-Industrial Sites in Urban Areas // Habitat International. 2015. Vol. 45, part 2. P. 72–81. DOI: 10.1016/j.habitatint.2014.06.028.

Lyon T. P., Yin H., Blackman A., Wernstedt K. Voluntary Cleanup Programs for Brownfield Sites: A Theoretical Analysis // Environmental and Resource Economics. 2018. Vol. 70, № 2. P. 297–322. DOI: https://doi.org/10.1007/s10640-017-0121-z.

Mahzouni A. Urban Brownfield Redevelopment and Energy Transition Pathways: A Review of Planning Policies and Practices in Freiburg // Journal of Cleaner Production. 2018. Vol. 195. P. 1476–1486. DOI: 10.1016/j.jclepro.2017.11.116.

Martin P., Ottaviano G. I. Growing Location: Industry Location in a Model of Endogenous Growth // European Economics Review. 1999. Vol. 43, № 2. P. 281–302. DOI: https://doi.org/10.1016/S0014-2921(98)00031-2.

Talipova L., Kosyakov E., Polyakova I. Methods for Converting Industrial Zones [Электронный ресурс] // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. 2017. Vol. 90. P. 1–6. DOI: 10.1088/1755-1315/90/1/012071. URL: http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/90/1/012071/pdf (дата обращения: 20.09.2018).

Tang W.-S. Creative Industries, Public Engagement and Urban Redevelopment in Hong Kong: Cultural Regeneration as Another Dose of Isotopia? // Cities. 2016. Vol. 56. P. 156–164. DOI: 10.1016/j.cities.2015.09.004.

Topchy D. V. Formation of Organizational and Technological Systems for Renovation of Production Facilities Located on the Territory of Megacities // International Journal of Civil Engineering and Technology. 2018. Vol. 9, № 8. P. 1452–1457.

Venables A. Equilibrium Location with Vertically Linked Industries // International Economics Review. 1996. Vol. 37, № 2. P. 341–359. DOI: 10.2307/2527327.

Информация об авторах

Миролюбова Татьяна Васильевна – д-р экон. наук, профессор, заведующая кафедрой мировой и региональной экономики, экономической теории ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15, председатель комитета по промышленности, экономической политике и налогам Законодательного Собрания Пермского края, 614045, Россия, г. Пермь, ул. Куйбышева, 14

ORCID: 0000-0003-2933-5077

ResearcherID: D-5844-2017

Электронный адрес: mirolubov@list.ru

Николаев Роман Сергеевич – канд. геогр. наук, доцент кафедры мировой и региональной экономики, экономической теории, доцент кафедры социально-экономической географии ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-0793-0801

ResearcherID: E-3950-2015

Электронный адрес: rroommaa27@mail.ru

Статья получена 10 октября 2018 года

UDC 332.31:338.3
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-569-597

DEVELOPMENT PROSPECTS OF LARGE CITIES' INDUSTRIAL TERRITORIES IN THE REGIONAL ECONOMY

Tatyana V. Mirolyubova
Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
Committee for Industry, Economic Policy and Taxes of the Legislative Assembly of the Perm Region, 14 Kuybyshev str., Perm, 614045, Russia
ORCID: 0000-0003-2933-5077
Researcher ID: D-5844-2017
E-mail: mirolubov@list.ru

Roman S. Nikolaev
Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0003-0793-0801
Researcher ID: E-3950-2015
E-mail: rroommaa27@mail.ru

For citation:
Mirolyubova, T. V. and Nikolaev, R. S. "Development Prospects of Large Cities' Industrial Territories in the Regional Economy", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 569–597, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-569-597.

Introduction. A huge problem which many large industrial cities in Russia are experiencing today, is the industrial zone "erosion". The industrial zones while having formed under certain conditions now have to exist in a completely different environment. In turn, their spatially-irrational activity imposes significant restrictions on the progressive development of urban cities and the improvement of the urban environment. At the same time, there is a trend towards renovation and redevelopment of urban industrial zones, accompanied by quite painful processes and requiring the validity of decisions.

Aims. To identify possible approaches to the analysis of the industrial territories functioning in large cities and the assessment of their development prospects using the case of Perm city.

Methods. Economic-statistical, comparative and cartographic methods. The study is based on a spatial approach and the principles of system analysis.

Results. Comparisons of renovation and redevelopment of industrial zones in several Russian cities (Moscow, St. Petersburg, Yekaterinburg and Perm) was carried out. Four industrial zones in different planning areas of the Perm city were studied using annual performance indicators. Indicators have been suggested for defining and analyzing urban industrial zones, which are based on the ratio of area, financial, economic and transport-logistical indicators. In addition,

possible options for assessing the effectiveness of industrial zones' functioning and their prospects through the use of spatial and cost approaches have been considered.

Conclusion. The spatial-economic approach is more effective than the spatial approach, without reference to the value of the land, in analyzing the development prospects for the industrial zones in large cities, as it allows keeping track of lost profits in the irrational use of land resources. Inertness in formulating policies for the renovation of industrial zones leads to the loss of opportunities, the decrease in economic efficiency and competitiveness. Each urban system requires its own renovation policy.

Keywords: industrial territories; renovation; spatial and territorial development; transport and logistics processes; regional economy; development prospects

ACKNOWLEDGEMENTS

The research was supported within the grant provided by the Russian Science Foundation, project no 17-78-10066 "Optimization of the transport and logistics system of Russia and the regions as an instrument of sustainable development".

References

Abakumova, A. V. (2013), "The main area of the town planning: central, middle, peripheral; industrial territories in the city structure", *Vestnik SGASU. Town Planning and Architecture*, vol. 1, pp. 6–9, doi: 10.17673/Vestnik.2013.01.1.

Burgess, E. W. (2000), "The growth of the city: An introduction to a research project", *Sotsial'nye i gumanitarnye nauki za rubezhom. Seriya 11: Soziologiya*, vol. 11, no. 4, pp. 122–136.

Weber, A. (1926), *Teoriya razmeshcheniya promyshlennosti* [Theory of industrial location], Translated by Morozova, N., Baranskii, N. N. (ed.), Kniga, Moscow, Russia.

Vershinina, I., Kurbanov, A. and Liadova, A. (2018), "Industrial zones in modern cities: A source of socio-ecological inequality or an opportunity for prosperity?", *Ecology and Industry of Russia*, vol. 22, no. 8, pp. 65–71, doi: https://doi.org/10.18412/1816-0395-2018-8-65-71.

Gaiduk, A. R. (2016), "Renovation of industrial facilities and adaptation of the industrial zones of the cities to modern conditions", *News of the Kazan State University of Architecture and Engineering*, no. 4, pp. 83–88.

Golovanov, E. B. and Kiselyova, V. A. (2013), "The advancement of redevelopment as an area of urban territory reorganization", *Bulletin of SUSU, Series "Economics and Management"*, vol. 7, no. 3, pp. 12–16.

Drozhzhin, R. A. and Blaginyh, E. A. (2018), "Methodology and characteristics of the renovation of industrial zones in the industrial cities of the south of Western Siberia", *News of higher educational institutions. Construction*, vol. 4, pp. 95–103.

Zolotyh, M. A. (2017), "Renovation of industrial zones in the modern conditions of the city", *StudArctic Forum*, no. 2, pp. 33–46, doi: 10.15393/j102.art.2017.1183 [Online], available at: http://saf.petrsu.ru/journal/article.php?id=1183 (Accessed September 14, 2018).

Krasilnikova, E. E. and Ivanitskaya, Yu. A. (2012), "Research and education cluster organization based on renovation of large cities industrial areas", *Bulletin of Volgograd State University of Architecture and Civil Engineering. Series: Construction and Architecture*, no. 26, pp. 174–181.

Lösch, A. (2007), *Prostranstvennaya organizatsiya khozyaistva* [The spatial organization of the economy], Translated by Streletsky, V. N., Granberg, A. G. (ed.), Nauka, Moscow, Russia.

Rybak, V. A., Grib, A. and Chokr, A. (2016), "Analysis of "green economy" phenomenon and tools of environment quality management: A case study for the Republic of Belarus", *Interactive science*, no. 4, pp. 97–107, doi: 10.21661/r-80712.

Titov, S. A. and Biryukov, A. P. (2015), "European experience of industrial districts redevelopment programs in megacities", *Fundamental Research*, no. 11, part 3, pp. 605–610.

Thünen, J. H. (1926), *Izolirovannoye gosudarstvo* [The isolated state], Translated by Torneus, E. A., Rybnikov, A. A. (ed.), Ekonomicheskaya zhizn', Moscow, Russia.

Usoltceva, M. S. and Volkova, Y. V. (2015), "Land reclamation of industrial areas in St. Petersburg", *Construction of Unique Buildings and Structures*, no. 2, pp. 98–111.

Agueda, B. F. (2009), "Urban planning in industrial cities: The reversibility of decay city", *Futures in a Globalising World. An International Conference on Globalism and Urban Change*, June 4–6, 2009, Madrid, Spain [Online], available at: http://oa.upm.es/5976/1/FernandezAgueda_ponencia_2009.pdf (Accessed September 20, 2018).

Baldwin, R. E. (1999), "Agglomeration and endogenous capital", *European Economic Review*, vol. 43, no. 2, pp. 253–280, doi: 10.3386/w6459.

Barata-Salgueiro, T. and Erkip, F. (2014), "Retail planning and urban resilience – An introduction to the special issue", *Cities*, vol. 36, pp. 107–111, doi: 10.1016/j.cities.2013.01.007.

Bugge, M., Coenen, L., Marques, P. and Morgan, K. (2017), "Governing system innovation: assisted living experiments in the UK and Norway", *European Planning Studies*, vol. 25, no. 12, pp. 2138–2156, doi: https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1349078.

De Sousa, C. A. (2002), "Brownfield redevelopment in Toronto: An examination of past trends and future prospects", *Land Use Policy*, vol. 19, no. 4, pp. 297–309, doi: 10.1016/S0264-8377(02)00024-8.

Filatov, V., Dibrova, Zh. and Zhukova, N. (2018), "Renovation of industrial territories in single industry towns on the basis of industrial parks", *MATEC Web of Conferences*, vol. 170, pp. 1–10, doi: https://doi.org/10.1051/matecconf/201817001131 [Online], available at: https://www.matec-conferences.org/articles/matecconf/pdf/2018/29/matecconf_spbwosce2018_01131.pdf (Accessed September 20, 2018).

Fujita, M., Krugman, P. and Venables, A. (1999), *The spatial economy: Cities, regions and international trade*, MIT Press, Cambridge, MA, USA.

Harvey, D. (2008), "The right to the city", *New Left Review*, vol. 53, pp. 23–40.

Hermankova, V., Anton, O., Cikrle, P., Komarkova, T. and Stehlik, M. (2018), "Possibilities and pitfalls of revitalizing the timber structure of an industrial building from the 19th century from the viewpoint of diagnosis",

IOP Conference Series: Materials Science and Engineering vol. 385, pp. 1–7, doi: 10.1088/1757-899X/385/1/012018 [Online], available at: http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1757-899X/385/1/012018 (Accessed September 20, 2018).

Krivý, M. (2012), "From factory to culture factory: Transformation of obsolete industrial space as a social and spatial process", Ph.D. Thesis, Department of Social Studies, Faculty of Social Sciences, University of Helsinki, Helsinki, Finland.

Krugman, P. (1993), *Geography and trade*, MIT Press, Cambridge, MA, USA.

Krugman, P. (1998), "Space: The final frontier", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, no. 2, pp. 161–174, doi: 10.1257/jep.12.2.161.

Lefebvre, H. (1991), *The production of space*, Translated by Nicholson-Smith, D., Blackwell, Oxford, UK.

Lefebvre, H. (1996), *Writings on cities*, Translated by Kofman, E. and Lebas, E., Blackwell, Oxford, UK.

Loures, L. (2015), "Post-industrial landscapes as drivers for urban redevelopment: Public versus expert perspectives towards the benefits and barriers of the reuse of post-industrial sites in urban areas", *Habitat International*, vol. 45, part 2, pp. 72–81, doi: 10.1016/j.habitatint.2014.06.028.

Lyon, T. P., Yin, H., Blackman, A. and Wernstedt, K. (2018), "Voluntary cleanup programs for brownfield sites: A theoretical analysis", *Environmental and Resource Economics*, vol. 70, no. 2, pp. 297–322, doi: https://doi.org/10.1007/s10640-017-0121-z.

Mahzouni, A. (2018), "Urban brownfield redevelopment and energy transition pathways: A review of planning policies and practices in Freiburg", *Journal of Cleaner Production*, vol. 195, pp. 1476–1486, doi: 10.1016/j.jclepro.2017.11.116.

Martin, P. and Ottaviano, G. I. (1999), "Growing location: Industry location in a model of endogenous growth", *European Economics Review*, vol. 43, no. 2, pp. 281–302, doi: https://doi.org/10.1016/S0014-2921(98)00031-2.

Talipova, L., Kosyakov, E. and Polyakova, I. (2017), "Methods for converting industrial zones", *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, vol. 90, pp. 1–6, doi: 10.1088/1755-1315/90/1/012071 [Online], available at. http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/90/1/012071/pdf (Accessed September 20, 2018).

Tang, W.-S. (2016), "Creative industries, public engagement and urban redevelopment in Hong Kong: Cultural regeneration as another dose of isotopia?", Cities, vol. 56, pp. 156–164, doi: 10.1016/j.cities.2015.09.004.

Topchy, D. V. (2018), "Formation of organizational and technological systems for renovation of production facilities located on the territory of megacities", *International Journal of Civil Engineering and Technology*, vol. 9, no. 8, pp. 1452–1457.

Venables, A. (1996), "Equilibrium location with vertically linked industries", *International Economics Review*, vol. 37, no. 2, pp. 341–359, doi: 10.2307/2527327.

Received October 10, 2018

УДК 378.4:332.1
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-598-609

МОДЕЛЬ ТРОЙНОЙ СПИРАЛИ И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ: РОЛЬ УНИВЕРСИТЕТА

В. С. ХАМИДУЛИН
Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

Для цитирования:
Хамидулин В. С. Модель тройной спирали и региональное экономическое развитие: роль университета // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 4. С. 598–609. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-598-609.

Введение: в статье проведен теоретический анализ проблемы влияния университетских научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и инноваций на региональный экономический рост в разрезе модели тройной спирали.

Цель: определение специфики целей и задач, стоящих перед университетом в деле организации экономического развития регионов.

Методы: содержательный и сравнительный анализ научной литературы.

Результаты: наиболее приемлемым способом обеспечения регионального инновационного развития в современной России является стейтистский режим. В модели тройной спирали он определяется как способ инновационного развития, в котором главную роль играет не университет, а государство. При этом международный опыт показывает, что университеты посредством своих НИОКР вносят незначительный вклад в региональное экономическое развитие, что обусловливает специфику задач, которые перед ними ставят общество и государство.

Выводы: университеты должны сосредотачиваться на выполнении своей основной роли кузницы кадров высокой квалификации, при этом стейтистский режим развития потенциально может смениться сбалансированным режимом, в котором университеты будут вносить более весомый вклад в региональный экономический рост.

Ключевые слова: региональный экономический рост; инновационное развитие; университет; модель тройной спирали; государство; бизнес

ВВЕДЕНИЕ

Если инновации стимулируют экономический рост, а университеты связаны с деятельностью по разработке технологий, которые потом в эти инновации превращаются, то ответ на вопрос о влиянии университетов на региональную экономику очевиден. Вместе с тем интересны механизм и цели этого влияния: должен ли университет ограничиваться только подготовкой специалистов, которые затем уходят в отрасли и там разрабатывают технологии и внедряют инновации[1], или же речь также должна идти о том, что университет должен быть одним из основных агентов, разрабатывающих технологии, создающих стартапы для их продвижения и осуществляющих их трансфер на рынок. Кроме того, представляется важным определить роль университета

[1] Известно, например, что в компании IBM в разное время работали пять нобелевских лауреатов по физике.

 © Хамидулин В. С., 2018

во взаимодействии с другими участниками инновационного развития: бизнесом и государством. Разные ответы на эти вопросы могут вести к разработке различных типов государственной политики в области науки и образования, социально-экономического развития регионов страны.

Следует обратить внимание на то, что университет может быть инновационным в двух смыслах: как организация, занимающаяся НИОКР, которые затем выводятся на рынок, и как организация, внедряющая у себя инновации[2], но необязательно разрабатывающая их. В нашей статье рассматриваются проблемы, относящиеся к первому случаю.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В теории университеты могут оказывать воздействие на региональную экономику различными способами (Каменских, 2014; Нагорнов и Перфильева, 2010; Перфильева, 2014; Харламова и Казарцева, 2015; Pastor et al., 2013; Bonander et al., 2016), в том числе через: 1) создание знания и его инфраструктуры; 2) развитие человеческого капитала; 3) трансфер технологий и ноу-хау; 4) технологические инновации; 5) инвестиции в капитальные товары и рост местного спроса; 6) региональное лидерство; 7) влияние на региональную среду (Goldstein et al., 1995). В пользу позитивного влияния университетов на развитие экономики говорят международные исследования. Так, в работе британских специалистов, проанализировавших около 15 тыс. университетов в 1500 регионах в 78 странах, показано, что увеличение в два раза количества университетов на душу населения по стране ведет к увеличению ВВП на душу населения на 4 %. Наблюдаются также позитивные внешние эффекты на соседние регионы (Valero and Van Reenen, 2018). Возникает вопрос, какова роль университетских НИОКР в этом влиянии?

Если говорить о коммерциализации инноваций, которая в теории должна обеспечивать создание нового бизнеса в регионе и, следовательно, увеличение валового регионального продукта, то американский автор Shiri M. Breznitz выделяет следующие внешние и внутренние факторы (Breznitz, 2014, p. 17):

Внешние факторы:

– специфическое законодательство, защищающее интеллектуальные права, полученные в результаты исследований, спонсировавшихся государством; налоговые стимулы для высокотехнологических фирм; налоговые каникулы для малых, средних и крупных предприятий, специализирующихся на НИОКР;

– связи между фирмами и институтами на региональном и национальном уровнях; при этом число и размер игроков на каждой территории напрямую влияют на национальные и региональные системы инноваций.

[2] Такое понимание содержится в «Руководстве Осло», принятом в Организации экономического содействия и развития в качестве основы для сбора и интерпретации данных, касающихся инновационного развития в странах–членах этой организации; см.: *Oslo* Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data 3rd ed. Paris: OECD Publishing, The Measurement of Scientific and Technological Activities, 2005. 162 p. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264013100-en [Электронный ресурс]. URL: http://www.oecd.org/sti/inno/oslo-manual-guidelines-for-collecting-and-interpreting-innovation-data.htm (дата обращения: 20.07.2018).

Внутренние факторы:

– культура инноваций и коммерциализации в университетах и их подразделениях;

– политика университета в отношении прав на интеллектуальную собственность; разделение авторских гонораров; политика равенства;

– организация университетских офисов трансфера технологий.

В США, например, федеральный закон Бэя–Доула, гласящий, что университет владеет правами интеллектуальной собственности на изобретения, которые были получены в ходе исследований, финансировавшихся федеральным правительством, повлиял как на регионы (штаты) в целом, так и на отношения между университетами и промышленными предприятиями.

Проблема в том, что до сих пор неясно, являются ли инновации, разрабатываемые университетами, ключевой силой, обеспечивающей региональный экономический рост, стандарты жизни и международную конкурентоспособность регионов, о чем был консенсус в экономической науке в начале 2000-х годов (Acs et al., 2002, p. 1).

Одной из самых известных попыток ответить на этот вопрос стала модель тройной спирали, разработанная Henry Etzkowitz на основе теоретических взглядов Г. Зиммеля, К. Маркса, М. Вебера и обобщения опыта американских и европейских университетов 1980–1990-х годов (Etzkowitz, 2017). В дальнейшем автор вместе с коллегами дополнил свою теорию моделью «системы тройной спирали» (Ranga and Etzkowitz, 2013). Модель тройной спирали хорошо известна в России (Суханова, 2012), ей самой и ее системному продолжению присущ ряд деталей, имеющих немаловажное значение для российского опыта.

Во-первых, каждая из трех спиралей модели, т.е. университеты, фирмы и правительство, характеризуется тем, что принимает роль другой стороны во взаимодействии, сохраняя при этом свою основную роль и отдельную идентичность. Университеты примеряют на себя роль производственной отрасли, стимулируя развитие новых фирм на основе исследований, внедряя капитализацию знания в качестве академической цели. Фирмы разрабатывают учебные курсы (тренинги) для того, чтобы делиться знаниями в совместных предприятиях, действуя как университеты. Правительства работают как венчурные капиталисты, осуществляя при этом регулирование инновационной деятельности.

Во-вторых, в системе тройной спирали помимо ее компонентов (т.е. собственно университетов, фирм и правительства) существуют связи между ними (которые могут выражаться в сотрудничестве, конфликте, лидерстве, замещении, нетворкинге) и функции (процессы разработки знаний, инноваций и определения пространства консенсуса). Последнее понятие относится к тому, что M. Ranga and H. Etzkowitz назвали «региональной тройной спиралью». Это система, при которой в отдельном регионе сначала концентрируется область НИОКР, затем обеспечивается согласие основных акторов – властей, исследователей и бизнеса о том, куда нужно двигаться в плане регионального инновационного развития, и только затем создается пространство инноваций – инкубаторы, офисы трансфера технологий, исследовательские центры, научные парки и проч.

Роль университета при этом может быть различной. Авторы выделяют три режима организации системы тройной спирали: laissez-faire, стейтизм (от слова state – государство) и сбалансированный режим. В первом случае (примером которого служат США и страны Западной Европы) ведущая роль в инновационном развитии принадлежит промышленности, остальные две спирали (государство и университеты) играют поддерживающую роль. В стейтистском режиме лидирующие позиции занимает правительство. Обычно одна спираль несет основную мотивирующую нагрузку, являясь организатором инноваций, однако при этом со временем организующие институты меняются, т.е. одна спираль сменяет другую, и, соответственно, возникает сбалансированный режим, в котором роль университета значительно возрастает.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Эмпирические данные, полученные исследователями, говорят о необходимости корректировки некоторых положений системы тройной спирали. Так, государство в США играло ведущую роль в инновационном развитии, по факту действуя как предприниматель, осуществляя масштабные инвестиции в области с высокой неопределенностью. Например, основные компоненты iPod первого поколения были созданы на гранты Управления перспективных исследовательских проектов Министерства обороны США (Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA), отдела научных исследований Армии США (Army Research Office), Национальных институтов здравоохранения (National Institutes of Health), Национального научного фонда (National Science Foundation) и др. (Mazzucato and Semieniuk, 2017, p. 30).

При этом американский экономист Vernon W. Ruttan обратил внимание на военные расходы США, которые являлись ключевым фактором в развитии промышленности и экономики страны в целом. Так, возникновение независимой станкостроительной промышленности в середине XIX века было прямым следствием инвестиций Министерства обороны США. В дальнейшем технологии, полученные в военной сфере, передавались гражданскому сектору (Ruttan, 2006).

Государство при этом не ограничивалось пассивным финансированием государственных НИОКР. Оно было предпринимателем, создавало рынки и являлось держателем рисков, которые на этих рынках возникали (Mazzucato, 2013). Создание рынков обеспечивается инвестициями на выполнение конкретной миссии, например полет человека на Луну. Такие инновации требовали участия государственных органов, которые не просто снижали риски инвестирования для частного сектора, но также предлагали новые технологические возможности и рыночный ландшафт (Mazzucato, 2016). В этом отношении можно констатировать, что тезис о ведущей роли промышленности (частного бизнеса) в инновационном развитии США нуждается в определенном переосмыслении.

Обращаясь к региональному развитию, следует изучить, как авторы «системы тройной спирали» понимают проблематику его организации. Они выделяют экзогенную и эндогенную стратегии регионального развития, основанного на производстве знания (Ranga and Etzkowitz, 2013). Экзогенная стратегия продвигается сверху вниз центральным правительством, частными банками

или транснациональными фирмами, которые вкладывают ресурсы в региональную экономику. Внешние инвестиции являются ключевым компонентом.

В эндогенной стратегии, реализуемой восходящим, снизу вверх, способом, важны местные факторы – сильная знаниевая база, наличие квалифицированной рабочей силы, близость к источникам знания и экспертизы. Критическим фактором становится инфраструктура для производства знания, а это значит, что очень важная роль отводится университетам.

Обе стратегии представляют собой идеальные типы и на практике не являются взаимоисключающими. Пространство консенсуса и пространство инноваций в этом отношении становятся центральным элементом интеграции данных стратегий в деле регионального экономического развития.

ОБСУЖДЕНИЕ

Здесь мы возвращаемся к нашей центральной проблеме: насколько сильно региональный экономический рост зависит от университетских НИОКР.

Во-первых, авторы модели «системы тройной спирали» указывают, что если в регионе наблюдается упадок промышленности, если местное знание недостаточно для поддержки инновационной деятельности, тогда его экономическое развитие не удастся обеспечить.

В уже цитировавшемся выше исследовании (Breznitz, 2014, p. 16) подчеркивается влияние местоположения на возможности передачи технологий университетами и, следовательно, их вклад в экономическое развитие. Регион, в котором находится университет, история и его окружение, оказывают решающее воздействие на внутренние университетские механизмы передачи технологий рынку. Кроме того, большая часть продукции, полученной от передачи технологий, зависит от ресурсов, выделяемых университетами, местными и национальными правительствами на исследования.

Во-вторых, авторы европейского исследования влияния университетов на экономическое развитие пришли к выводу, что сама по себе коммерциализация университетских НИОКР (патенты и их побочные результаты) играет очень небольшую роль в развитии нового бизнеса. Фактически речь идет о том, что не более 2–3 % новых фирм от общего числа стартапов появляются в результате такой коммерциализации (Veugelers and Del Rey, 2014, p. 38).

Данный факт позволяет авторам упомянутого исследования сделать вывод, что самый важный вклад университета в региональное развитие – это не трансфер технологий, а выполнение своей основной миссии, т.е. образование и повышение квалификации, позволяющие выпускникам и специалистам с учеными степенями получать работу в отраслях. В этом отношении отдельные примеры успеха коммерциализации технологий (в частности, Йельский (США) и Кембриджский (Великобритания) университеты) не могут являться типичными образцами[3]. Соответственно, вызывает сомнение тезис о том,

[3] Успешность этих университетов рассматривается в работе (Breznitz, 2014), но количественных оценок влияния университета на региональное и местное развитие в данной работе автор не приводит. При этом американские историки и социологи (Domhoff, 2005) пишут об отрицательном влиянии Йельского университета на экономику города Нью-Хейвен, в кото-

что низкие темпы инновационного развития в России «обусловлены прежде всего слабой степенью развития институтов коммерциализации инноваций» (Шаховская и Матковская, 2010, с. 10)[4].

Здесь и возникает проблема, обозначенная выше, когда речь шла об окружении университета, о том пространстве, в котором он размещается. Если выпускники университета региональной экономике не нужны, хотя бы в силу ее не развитости в части производительных отраслей, тогда лучшим решением для молодых специалистов будет уехать туда, где на их компетенции есть спрос. Это означает, что на экономическое развитие региона университет путем НИОКР повлиять не сможет, по крайней мере, до тех пор, пока государство и (крупный) бизнес не договорятся о размещении производства на данной территории[5].

В российских условиях, а они таковы, что, например, Дальний Восток характеризуется низким уровнем инновационности и промышленного развития[6], а страна в целом – серьезной нехваткой инвестиционного капитала[7], возможен только стейтистский режим регионального инновационного развития, связанный с реализацией экзогенной стратегии.

Нужно учитывать мнение некоторых исследователей, согласно которому те регионы, которые не обладают значимым научно-техническим потенциалом или достаточными ресурсами для инновационного развития, должны сосредотачиваться не на попытках технологического прорыва (в частности, на создании высокотехнологических кластеров), а на альтернативных моделях разработки нетехнологических инноваций: high-hume-технологиях, информационно-коммуникационных технологиях, новых способах менеджмента, образования, туризма и экспорта сельскохозяйственной продукции (Гусейнова, 2016, с. 62). С нашей точки зрения, отсутствие научно-технического потенциала в регионе не означает невозможность его технологического развития, скорее речь идет о принятии решений основными акторами, а также времени, которое необходимо для его организации. Нужно мыслить стратегически, на десятилетия вперед, и не ждать быстрых результатов. На развитие Кремниевой долины в США, например, ушло около ста лет.

ром он располагается. Руководство Йельского университета получило значительную часть недвижимости города и добилось освобождения от уплаты налога на нее – основного средства пополнения местного бюджета. К началу 1990-х годов 65 % недвижимости города было освобождено от этого налога. На сегодняшний день социально-экономическая ситуация в городе характеризуется упадком, высоким уровнем убийств (в США только 6 % городов более опасны для жизни, чем Нью-Хейвен) и бесперспективностью.

[4] См. также работу Ю. В. Горбунова, в которой он пишет, что предположение о том, что коммерциализация вузовских разработок станет существенным источником средств для университетов, ошибочно (Горбунов, 2014, с. 273).

[5] Как несколько противоречиво пишут зарубежные авторы, университеты могут стать ключевыми игроками при построении региональной экономики, основанной на знаниях, но главными акторами при этом являются государство, региональные и местные органы власти (Ботот и Сатински, 2011, с. 46).

[6] *Рейтинг* «Инновационный бизнес в регионах России». 2017 [Электронный ресурс] // Ассоциация инновац. регионов России (АИРР), Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации (РАНХиГС). URL: http://www.i-regions.org/images/files/presentations/RANEPA_26.12.pdf (дата обращения: 25.07.2018).

[7] *Вялкин А.* Оценка доступности финансовых ресурсов для малого и среднего производственного бизнеса // Финансовая газета. 2017. № 27.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изменения не приводят к быстрым результатам, поэтому не стоит ориентироваться на скорый научно-технологический прорыв. В этой связи можно согласиться с некоторыми авторами, считающими, что отказ от ориентации на быстрый прорыв позволит упростить международное взаимодействие, в частности, в области трансфера технологий и обучения. Хотя тезис о том, что такой отказ также избавит [регионы] от неэффективных усилий по поиску и практическому использованию своих локальных преимуществ (Симачев и др., 2014, с. 19) является, по нашему мнению, спорным. Сам по себе поиск локальных преимуществ, даже если он связан с дополнительными затратами, не должен отбрасываться как вариант политики. Рынок – это результат взаимодействия между разными агентами, включая политиков и государственных служащих. Если государство может создавать рынки, а не пассивно следовать за рыночными изменениями, то и государственная политика в области инноваций должна быть активной и креативной.

Рынок сам по себе зачастую не может справиться с задачами промышленного развития страны. Теоретические и эмпирические свидетельства негативных эффектов влияния государственной политики на эффективность спонтанно организованных промышленных кластеров не учитывают ее долгосрочные (вековые и более) эффекты и примеры успешной реализации. Государство может успешно организовывать промышленное развитие, встраивая, в частности, кластерный подход в свои инновационные программы (Куценко, 2012). Более того, представители инновационных бизнес-кругов, в частности, в области информационно-коммуникационных технологий, в основном выступают за активную государственную политику в области поддержки инноваций (Дорошенко и Скрипкин, 2013, с. 45).

Университеты при стейтистском режиме выполняют функцию подготовки специалистов высокой квалификации. При этом можно предположить, что даже если университет будет входить в соответствующий кластер, то сами по себе его НИОКР и коммерциализация их результатов не будут оказывать значимое воздействие на региональный экономический рост. Вместе с тем государственная политика по стимулированию разработки и внедрению инноваций может привести к появлению необходимости смены стейтистского режима сбалансированной моделью инновационного развития региона на основе эндогенных факторов, в которой роль университета станет более весомой.

Библиографический список

Ботот С., Сатински Д. Модель тройной спирали в региональном развитии Великобритании, США и России // Инновации. 2011. № 4. С. 43–46.

Горбунов Ю. В. Опыт внедрения в экономику научных достижений университетов: уроки для России // Известия Алтайского государственного университета. 2014. № 2. С. 269–273. DOI: 10.14258/izvasu(2014)2.1-53.

Гусейнова Т. Н. Модели производства инноваций // Вестник МГИМО–Университета. 2016. Т. 48, № 3. С. 54–65.

Дорошенко М. Е., Скрипкин К. Г. Развитие национального рынка программного обеспечения: альтернативы государственной политики // Форсайт. 2013. Т. 7, № 1. С. 44–57.

Каменских М. А. Исследование влияния университетов на региональное экономическое развитие // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 42. С. 12–20.

Куценко Е. С. Рациональная кластерная стратегия: маневрируя между провалами рынка и государства // Форсайт. 2012. Т. 6, № 3. С. 6–15.

Нагорнов В. А., Перфильева О. В. Оценка роли вузов в региональном развитии: формирование устойчивых партнерств для взаимодействия // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2010. Т. 5, № 4. С. 60–86.

Перфильева О. В. Университеты и региональное развитие: теоретический анализ и методология исследования // Известия Саратовского университета. Серия «Экономика. Управление. Право». 2014. Т. 14, № 3. С. 479–487.

Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014. Т. 8, № 4. С. 6–23.

Суханова П. А. Формирование инновационной инфраструктуры университета как составной части региональной инновационной системы // Вестник Пермского университета. Серия «Экономика». 2012. № 4. С. 53–56.

Харламова Е. Е., Казарцева О. А. Институты развития в региональной инновационной инфраструктуре // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2015. № 4. С. 117–128. DOI: 10.5862/JE.223.11.

Шаховская Л. С., Матковская Я. С. Институционализация коммерциализации инноваций в России как условие для инновационного прорыва // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 24. С. 9–15.

Acs Z. J., de Groot H. L. F., Nijkamp P. Knowledge, Innovation and Regional Development // The Emergence of the Knowledge Economy. A Regional Perspective / Ed. by Z. J. Acs, H. L. F. de Groot, P. Nijkamp. Heidelberg: Springer, 2002. P. 1–14. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-540-24823-1_1.

Bonander C., Jakobsson N., Podestà F., Svensson M. Universities as Engines for Regional Growth? Using the Synthetic Control Method to Analyze the Effects of Research Universities // Regional Science and Urban Economics. 2016. Vol. 60. P. 198–207. DOI: https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.07.008.

Breznitz S. M. The Fountain of Knowledge. The Role of Universities in Economic Development. Stanford: Stanford University Press, 2014. 200 p.

Domhoff G. W. Who Really Ruled in Dahl's New Haven? 2005 [Электронный ресурс]. URL: https://whorulesamerica.ucsc.edu/local/new_haven.html (дата обращения: 20.07.2018).

Etzkowitz H. The Triple Helix. University – Industry – Government Innovation in Action. 2nd ed. London: Routledge, 2017. 342 p.

Goldstein H., Maier G., Luger V. The University as an Instrument for Economic and Business Development: US and European Comparisons // Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly / Ed. by D. Dill and B. Sporn. Oxford: Pergamon, 1995. P. 105–133.

Mazzucato M. From Market Fixing to Market-Creating: A New Framework for Innovation Policy // Industry and Innovation. 2016. Vol. 23, № 2. P. 140–156. DOI: https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124.

Mazzucato M. The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths. London: Anthem Press, 2013. 266 p.

Mazzucato M., Semieniuk G. Public Financing of Innovation: New Questions // Oxford Review of Economic Policy. 2017. Vol. 33, № 1. P. 24–48. DOI: https://doi.org/10.1093/oxrep/grw036.

Pastor J. M., Perez F., de Guevara J. F. Measuring the Local Economic Impact of Universities: An Approach that Considers Uncertainty // Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning. 2013. Vol. 65, № 5. P. 539–564. DOI: https://doi.org/10.1007/s10734-012-9562-z.

Ranga M., Etzkowitz H. Triple Helix Systems: An Analytical Framework for Innovation Policy and Practice in the Knowledge Society // Industry and Higher Education. 2013. Vol. 27, № 4. P. 237–262. DOI: https://doi.org/10.5367/ihe.2013.0165.

Ruttan V. W. Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development. N.Y.: Oxford University Press, 2006. 219 p. DOI:10.1093/0195188047.001.0001.

Valero A., Van Reenen J. The Economic Impact of Universities: Evidence from Across the Globe // Economics of Education Review. 2018. In press. DOI: https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.09.001.

Veugelers R., Del Rey E. The Contribution of Universities to Innovation, (Regional) Growth and Employment [Электронный ресурс] // EENEE Analytical Report. 2014. № 18. 72 p. URL: http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR18.pdf (дата обращения: 14.07.2018).

Информация об авторе

Хамидулин Владислав Саидович – канд. полит. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет», 690922, Россия, г. Владивосток, о. Русский, п. Аякс 10, кампус ДВФУ

ORCID: 0000-0001-7823-7452

ResearcherID: E-3243-2017

Электронный адрес: khamidulin.vs@dvfu.ru

Статья получена 25 сентября 2018 года

UDC 378.4:332.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-598-609

THE TRIPLE HELIX MODEL AND REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT: THE ROLE OF UNIVERSITIES

Vladislav S. Khamidulin

Far Eastern Federal University, FEFU Campus, 10 Ajax Bay, Russky Island, Vladivostok, 690922, Russia

ORCID: 0000-0001-7823-7452

ResearcherID: E-3243-2017

E-mail: khamidulin.vs@dvfu.ru

For citation:
Khamidulin, V. S. (2018), "The Triple Helix Model and Regional Economic Development: the Role of Universities", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 598–609, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-598-609.

Introduction. In the article the theoretical analysis of the problem of the influence of university research and development works and innovations on regional economic growth in the context of the "triple helix model" is carried out.

Aims. To determine the specific goals and tasks that the university faces in organizing the regional economic development.

Methods. A meaningful and comparative analysis of research literature.

Results. On the basis of the analysis, it is concluded that the most acceptable way of ensuring regional innovation development in modern Russia is the statist regime, which in the "triple helix model" is defined as a way of innovative development in which the main role is played not by the universities but by the state. At the same time, international experience shows that universities, through their R&D, make an insignificant contribution to regional economic development. This phenomenon determines the specifics of the tasks that society and the state put before them.

Conclusion. Universities should focus on fulfilling their primary role as a forge of highly skilled personnel, while the statist development regime could potentially be replaced by a balanced regime in which universities will play a more significant role in influencing regional economic growth.

Keywords: regional economic growth; innovative development; university; triple helix model; state; business

References

Bouthot, S. and Satinsky, D. (2011), "Triple helix model of regional development – Applied to the UK, US, and Russia", *Innovations*, no. 4, pp. 43–46.

Gorbunov, Yu. V. (2014), "The experience of the economy in the introduction of scientific achievements of universities: Lessons for Russia", *Izvestiya of Altai State University*, no. 2, pp. 269–273, doi: 10.14258/izvasu(2014)2.1-53.

Guseinova, T. N. (2016), "Innovation production models", *MGIMO Review of International Relations*, vol. 48, no. 3, pp. 54–65.

Doroshenko, M .E. and Skripkin, K. G. (2013), "Developing the national software market: Public policy alternatives", *Foresight*, vol. 7, no. 1, pp. 44–57.

Kamenskikh, M. A. (2014), "Study of the influence of universities on regional economic development", *Regional economics: theory and practice*, no. 42, pp. 12-20.

Kutsenko, E. S. (2012), "A rational cluster strategy: Maneuvering between market and state failures", *Foresight*, vol. 6, no. 3, pp. 6–15.

Nagornov, V. A. *and* Perfilieva, O. V. (2010), "Assessing the role of higher educational institutions in regional development. Sustainable partnership for development", *International Organisations Research Journal*, vol. 5, no. 4, pp. 60–86.

Perfilieva, O. V. (2014), "Universities and regional development: qualitative research theory and methodology", *Izvestia of Saratov University. Economy. Management. Law*, vol. 14, no. 3, pp. 479–487.

Simachev, Yu., Kuzyk, M., Kuznetsov, B. and Pogrebnyak, E. (2014), "Russia on the path towards a new technology industrial policy: Exciting prospects and fatal traps", *Foresight*, vol. 8, no. 4, pp. 6–23.

Sukhanova, P. A. (2012), "Formation of university innovative infrastructure as an integral part of the regional innovation system", *Perm University Herald. ECONOMY*, no. 4, pp. 53–56.

Kharlamova, E. E. and Kazartseva, O. A. (2015), "Development institutions in regional innovation infrastructure", *St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*, no. 4, pp. 117–128, doi: 10.5862/JE.223.11

Shahovskaya, L. S. and Matkovskaya, Ya. S. (2010), "The institutionalization of the commercialization of the innovations in Russia as a condition for the innovation hitch", *National Interests: Priorities and Security*, vol. 6, no. 24, pp. 9–15.

Acs, Z. J., de Groot, H. L. F. and Nijkamp, P. (2002), "Knowledge, innovation and regional development", in Acs, Z. J., de Groot, H. L. F. and Nijkamp, P. (ed.), *The emergence of the knowledge economy. A regional perspective*, Springer, Heidelberg, Germany, pp. 1–14, doi: https://doi.org/10.1007/978-3-540-24823-1_1.

Bonander, C., Jakobsson, N., Podestà, F. and Svensson, M. (2016), "Universities as engines for regional growth? Using the synthetic control method to analyze the effects of research universities", *Regional Science and Urban Economics*, vol. 60, pp. 198–207, doi: https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.07.008.

Breznitz, S. M. (2014), *The fountain of knowledge. The role of universities in economic development*, Stanford University Press, Stanford, USA.

Domhoff, G. W. (2005), "Who really ruled in Dahl's new haven?" [Online], available at: https://whorulesamerica.ucsc.edu/local/new_haven.html (Accessed July 20, 2018).

Etzkowitz, H. (2017), *The triple helix. University – industry – government innovation in action*, 2nd ed., Routledge, London, UK.

Goldstein, H., Maier, G. and Luger, V. (1995), "The university as an instrument for economic and business development: US and European comparisons", in Dill, D. and Sporn, B. (ed.), *Emerging patterns of social demand and university reform: Through a glass darkly*, Pergamon, Oxford, UK, pp. 105–133.

Mazzucato, M. (2016), "From market fixing to market-creating: A new framework for innovation policy", *Industry and Innovation*, vol. 23, no. 2, pp. 140–156, doi: https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124.

Mazzucato, M. (2013), *The entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector myths*, Anthem Press, London, UK.

Mazzucato, M. and Semieniuk, G. (2017), "Public financing of innovation: New questions", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 33, no. 1, pp. 24–48, doi: https://doi.org/10.1093/oxrep/grw036.

Pastor, J. M., Perez, F. and de Guevara, J. F. (2013), "Measuring the local economic impact of universities: An approach that considers uncertainty", *Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, vol. 65, no. 5, pp. 539–564, doi: https://doi.org/10.1007/s10734-012-9562-z.

Ranga, M. and Etzkowitz, H. (2013), "Triple helix systems: An analytical framework for innovation policy and practice in the knowledge society", *Industry and Higher Education*, vol. 27, no. 4, pp. 237–262, doi: https://doi.org/10.5367/ihe.2013.0165.

Ruttan, V. W. (2006), *Is war necessary for economic growth? Military procurement and technology development*, Oxford University Press, N.Y., USA, doi:10.1093/0195188047.001.0001.

Valero, A. and Van Reenen, J. (2018), "The economic impact of universities: Evidence from across the globe", *Economics of Education Review*, in press, doi: https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.09.001.

Veugelers, R. and Del Rey, E. (2014), "The contribution of universities to innovation, (regional) growth and employment", *EENEE Analytical Report,* no. 18, 72 p. [Online], available at: http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR18.pdf (Accessed July 14, 2018).

Received September 25, 2018

УДК 336.22
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-610-630

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ ИМУЩЕСТВЕННОГО НАЛОГОВОГО ВЫЧЕТА И ЛЬГОТНОЙ СТАВКИ НДС)

С. Г. БЕЛЕВ
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия
Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара, г. Москва, Россия

К. В. ВЕКЕРЛЕ
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия

Для цитирования:
Белев С. Г., Векерле К. В. Анализ эффективности налоговых расходов в России на примере имущественного налогового вычета и льготной ставки НДС // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 4. С. 610–630. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-610-630.

Введение: налоговые расходы широко используются как в международной, так и в российской практике для перераспределения доходов населения с целью их выравнивания. Несмотря на весьма существенную долю налоговых расходов в общих бюджетных расходах, оценка их эффективности является недостаточно разработанной темой.

Цель: в статье оценена эффективность налоговых расходов в России на примере имущественного налогового вычета и льготной ставки налога на добавленную стоимость (НДС), а также предложены пути совершенствования существующей налоговой системы в контексте целей оптимизации налоговой нагрузки.

Методы: анализ распределения выгод (distributional analysis).

Результаты: при анализе распределения налоговых расходов необходимо учитывать возрастную структуру и состав домашнего хозяйства. Распределения имущественных налоговых вычетов и субсидий по НДС по доходным группам немного смещены относительно друг друга (имущественный вычет – вправо, субсидии по НДС – влево).

Выводы: существующая система имущественных налоговых вычетов и льготной ставки НДС способствует выравниванию доходов населения. В качестве главного бенефициара выступает группа домашних хозяйств, которую можно отнести к среднему классу (с доходом на одного члена 10,6–35,0 тыс. руб.).

Ключевые слова: налоговые расходы; имущественный налоговый вычет; льготная ставка НДС; эталонная налоговая система; эффективность и справедливость; выравнивание доходов; анализ распределения выгод; способность к заработку

ВВЕДЕНИЕ

Действующее налоговое законодательство Российской Федерации предусматривает широкое применение налоговых преференций, льгот, которые распространяются на различные объекты налогообложения и право на которые имеют различные налоговые субъекты. Объемы налоговых расходов

 © Белев С. Г., Векерле К. В., 2018

в России составляют значительную часть в общих расходах бюджета (рис. 1). Такая вариативность специальных режимов налогообложения подразумевает поиски путей для оценки эффективности налоговых расходов с точки зрения заданных целей и обеспечения необходимого эффекта.

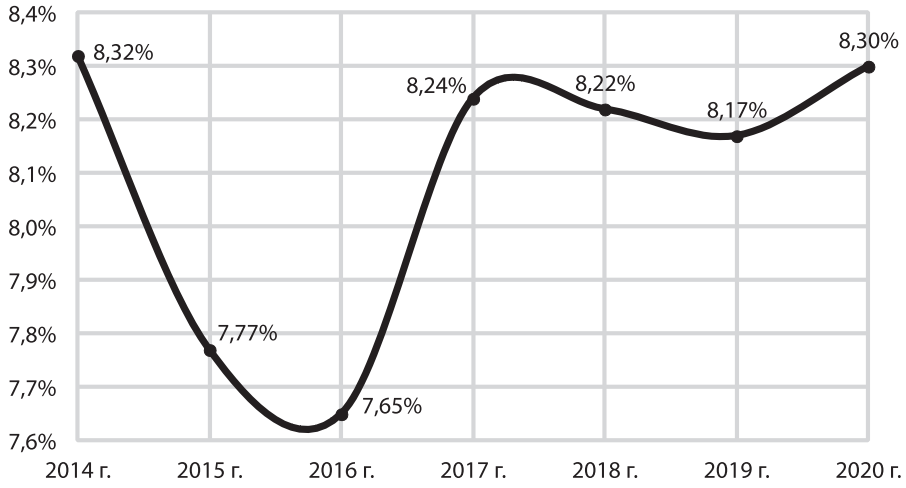


Рис. 1. Доля налоговых расходов в общем объеме налоговых и неналоговых (бюджетных) расходов / Fig. 1. Tax expenditures share in the net budget expenditures, %

Источник: составлено авторами по данным Министерства финансов РФ[1].

Согласно нестрогому широко цитируемому определению налоговые расходы (tax expenditures) – совокупность налоговых льгот, с помощью которых правительство может поощрять определенные виды деятельности без явных денежных затрат[2]. Это понятие ввел Стэнли Суррей еще в 1960-х годах. Однако необходимо отметить, что не каждая налоговая льгота, налоговый вычет, налоговое освобождение и т. п. относится к налоговым расходам. Для определения того, что же следует считать налоговыми расходами, используют подход через определение эталонной или оптимальной налоговой системы. Тогда любое отклонение от этого эталона в виде налоговой льготы, вычета, освобождения и т. п. является примером налоговых расходов (Mankiw et al., 2009). Эталонная налоговая система определяется в соответствии с используемым критерием оптимальности: эффективность (изъятие средств для бюджета с наименьшими потерями для общества) (Kaldor, 1939; Hicks, 1939; Diamond and Mirrlees, 1971) или справедливость (перераспределение доходов с целью их выравнивания) (Atkinson and Stiglitz, 1976; Saez, 2001; Gruber and Saez, 2002).

[1] *Основные* направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов [Электронный ресурс]: офиц. сайт Мин-ва финансов Рос. Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119695 (дата обращения: 21.09.2018).

[2] *Блэк Д.* Экономика. Толковый словарь [Электронный ресурс] / пер. с англ. А. В. Волкова, А. М. Щедрина, О. Е. Трофимовой, С. Г. Харция, А. А. Федорук. М.: ИНФРА-М, Изд-во «Весь Мир», 2000. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/21494 (дата обращения: 14.10.2018).

Наиболее часто встречающийся в академической литературе критерий эффективности – это критерий Калдора-Хикса (Kaldor, 1939; Hicks, 1939), согласно которому перераспределение доходов (в том числе изъятие средств в бюджет) можно считать эффективным, если сторона, получившая выгоды от перераспределения доходов, может компенсировать в полном объеме потери другой стороны. Согласно лемме Миррлиса-Даймонда (Diamond and Mirrlees, 1971), налогообложение импорта (но не экспорта) и конечного (но не промежуточного) потребления соответствует критерию эффективности. Следовательно, освобождение экспорта от налога на добавленную стоимость (НДС) нельзя относить к налоговым расходам, поскольку оно само по себе является характеристикой эталонной системы налогообложения. Одновременно с этим наличие льготной ставки НДС на отдельные категории товаров конечного потребления уже можно рассматривать как налоговые расходы, поскольку в рамках эталонной налоговой системы должна иметь место единая адвалорная ставка НДС. В противном случае возникает эффект замещения в пользу льготируемых категорий товаров, в результате чего рост стоимости жизни для налогоплательщиков оказывается выше, чем поступления в бюджет от НДС.

Под справедливой эталонной налоговой системой, как правило, понимают перераспределение доходов с целью выравнивания доходов населения, т. е. перераспределение в пользу менее обеспеченных групп населения (Diamond and Saez, 2011; Piketty et al., 2014; Saez, 2002; Weinzierl, 2014). Согласно теореме Аткинсона-Стиглица (Atkinson and Stiglitz, 1976), использование льготной ставки НДС является менее эффективным способом перераспределения, чем дифференциация ставок и налоговой базы по прямым налогам. Это связано с тем, что потребительская корзина более обеспеченных групп населения также включает в себя льготируемые категории товаров. Таким образом, обеспеченные группы населения будут выступать в роли бенефициара «субсидии» от льготной ставки НДС по некоторым видам конечных товаров. По этой причине, согласно эталонной налоговой системе, выпадающие доходы по льготной ставке НДС являются налоговыми расходами.

Помимо льгот по НДС широко используются льготы по другим налогам. При этом льготы, направленные на выравнивание доходов, преимущественно касаются подоходного налога[3]. В частности, в США существуют межрегиональные различия налоговых режимов личного подоходного налога. Согласно теоретическим работам (Vickrey, 1945; Mirrlees, 1971), эталонная налоговая

[3] Например, в Великобритании существуют межрегиональные различия налоговых режимов личного подоходного налога (Leachman and Mazerov, 2015); в Германии – значительные послабления уплаты НДФЛ для людей, выходящих на работу в праздничные или выходные дни (см.: *26th Subsidy* Report. Federal government report on trends in federal financial assistance and tax benefits for the years 2015 to 2018 [Электронный ресурс] // Federal Ministry of Finance, Department of Public Relations. Berlin, 2017. 38 p. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2018-01-24-26th-subsidy-report-summary-download.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (дата обращения: 17.10.2018)), а в Австралии – для работников местного самоуправления (*Tax* Expenditure Statement 2017 [Электронный ресурс] // Australian Government. The Treasury. URL: https://treasury.gov.au/publication/2017-tax-expenditures-statement/ (дата обращения: 19.10.2018)).

система подразумевает, что в качестве налогооблагаемой базы должны выступать «способности к заработку» (англ. the earnings ability) индивида, поскольку на теоретическом уровне это единственная характеристика, которой отличаются индивиды с точки зрения налогообложения (Stantcheva, 2014). Основная проблема заключается в том, что эта характеристика, как правило, является ненаблюдаемой. В эмпирических исследованиях в качестве некоторого приближения к «способности к заработку» логичным образом принимали величину трудового дохода. В частности, данный подход реализован в работах (Saez, 2001; Gruber and Saez, 2002). В этом случае, например, имущественный налоговый вычет по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) можно считать отступлением от эталонной системы. Однако если принять во внимание тот факт, что налогооблагаемая база складывается не только из трудового дохода, но и из дивидендов, процентного дохода и проч. (Gaessler et al., 2018; Saez and Stantcheva, 2018), то тогда только трудовой доход нельзя рассматривать в качестве эталонной налоговой базы. Следовательно, имущественный налоговый вычет по НДФЛ (Gordon and Kopczuk, 2014)[4] может быть как отнесен к налоговым расходам, так и нет, в зависимости от того, как наличие этого вычета приближает фактическую налоговую базу к ненаблюдаемой величине «способности к заработку».

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В настоящей статье проведена оценка эффективности налоговых расходов, направленных на выравнивание социальной справедливости. Согласно оценкам Минфина России и исследованию И. Соколова и Т. Малининой, основными источниками выпадающих доходов являются льготная ставка НДС и вычеты по НДФЛ (Соколов и Малинина, 2017).

Налоговые расходы следует рассматривать в качестве косвенного субсидирования. Следовательно, налоговые расходы, направленные на поддержку малоимущих слоев населения, необходимо включать в общие трансферты населению, цель которых должна заключаться в перераспределении доходов в пользу малообеспеченных (Hanna and Olken, 2018).

Оценка эффективности налоговых расходов с точки зрения обеспечения социальной справедливости проводится не только экономистами-исследователями, но и правительствами экономически развитых стран. В частности, в США, Австралии и Новой Зеландии[5] для оценки эффективности налоговых расходов в целях выравнивания доходов применяется анализ распределения выгод (distributional analysis)[6]. Выбор в пользу этого метода можно обосновать его высокой степенью наглядности и простотой интерпретации результатов.

---

[4] Согласно указанной статье персональные доходы являются плохим индикатором для оценки «способности к заработку» домашнего хозяйства.

[5] *Tax* Expenditure Statement 2017…

[6] *Tax* Expenditure Budgets and Reports: Best Practices [Электронный ресурс] // National Conference of State Legislatures. 2014. P. 1–2. URL: http://www.ncsl.org/documents/task_forces/tax_expenditure_report.pdf (дата обращения: 18.10.2018).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Данные для анализа были получены из базы Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ-ВШЭ (Russian Longitude Monitoring Survey – RLMS)[7]. В частности, использовались данные по опросам домашних хозяйств за период 2010–2016 годов. База данных RLMS содержит чрезвычайно детализированную информацию об источниках доходов и расходов, величине полученных трансфертов, социально-демографической структуре домашнего хозяйства. Так, данные, содержащиеся в опросах, позволяют разделить все источники доходов на облагаемые и не облагаемые налогом. Таким образом, исходя из величины налоговой ставки можно определить величину налоговых поступлений.

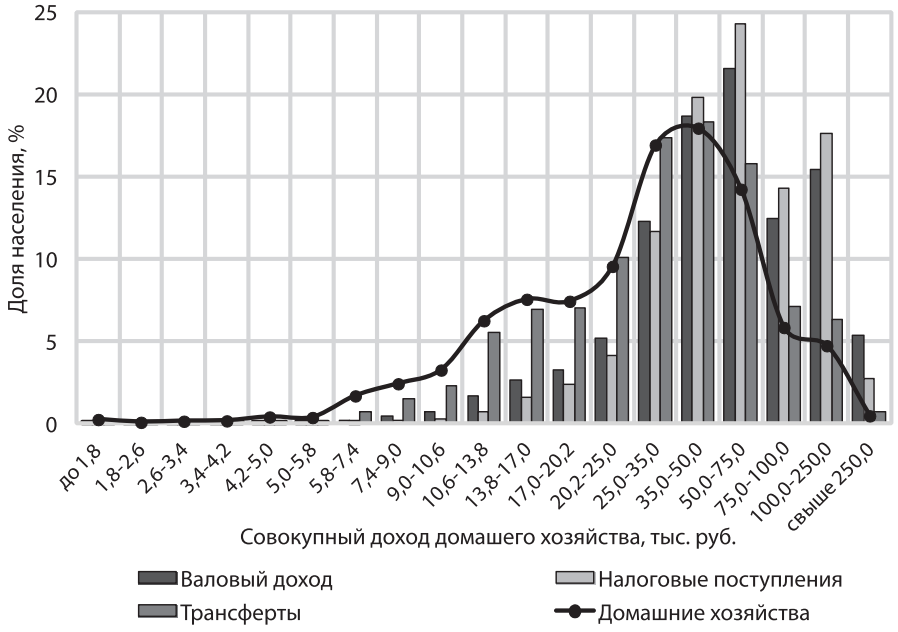


Рис. 2. Распределение валового дохода, налоговых поступлений, трансфертов и домашних хозяйств по доходным группам[8]/ Fig. 2. Distribution of gross income, tax revenues, transfers and households by income groups

Источник: собственные расчеты авторов на основе данных RLMS[9].

[7] *Российский* мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: https://www.hse.ru/rlms/ (дата обращения: 15.09.2018).

[8] Разбиение групп совпадает с доходными группами населения в распределении средней заработной платы, построенном Росстатом. В данном случае под валовым доходом домашнего хозяйства понимается сумма всех трудовых и нетрудовых доходов с учетом полученных трансфертов до уплаты всех налогов.

[9] Здесь и далее: *Данные* обследования РМЭЗ НИУ ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: https://www.hse.ru/rlms/spss (дата обращения: 15.09.2018).

Как видно из рис. 2, приблизительно 65 % всех чистых доходов домашних хозяйств приходится на группу с ежемесячным совокупным доходом в интервале от 25,0 до 100 тыс. руб. При этом на ту же самую группу приходится 70 % всех выплаченных налогов и 58,5 % всех трансфертов. Стоит также обратить внимание на «хвосты» распределений. Доля трансфертов, относящаяся к группе наименее обеспеченного населения (доходы домашнего хозяйства составляют менее 25,0 тыс. руб.), значительно превышает долю их совокупных доходов и налоговых отчислений. В то же время для группы наиболее обеспеченных домашних хозяйств можно увидеть обратную картину. Однако важно учесть тот факт, что домашнее хозяйство состоит из нескольких человек, в том числе в его состав входят дети, на содержание которых требуются средства. Поэтому для проведения более точного анализа и получения более адекватных результатов следует произвести корректировку, учитывающую число членов, из которых состоит домашнее хозяйство. Это означает, что необходимо построить кривые распределения в соответствии с доходом, приходящимся на одного члена домашнего хозяйства[1011] (рис. 3).

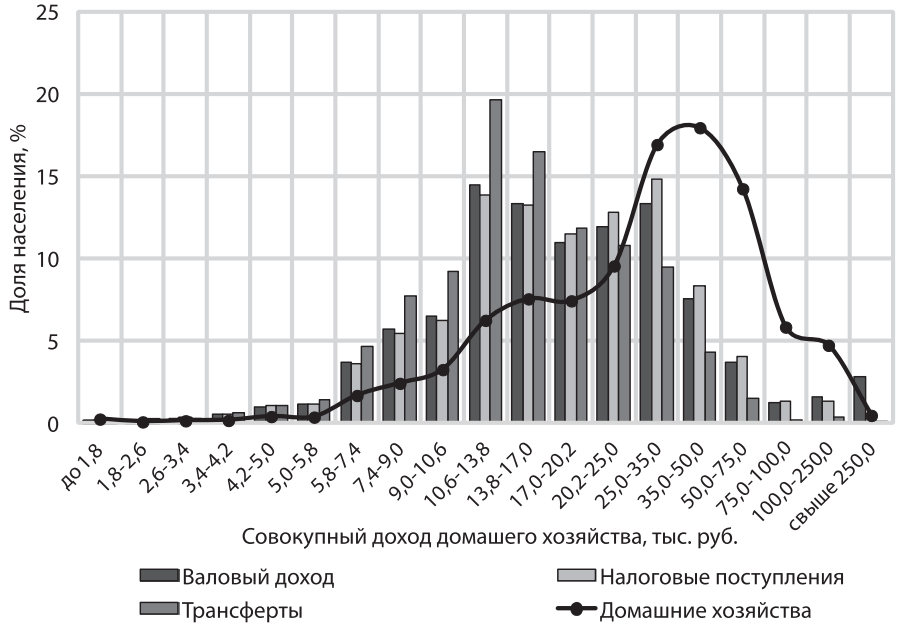


Рис. 3. Распределение валового дохода, налоговых поступлений, трансфертов и домашних хозяйств по доходным группам с учетом числа членов домашнего хозяйства / Fig. 3. Distribution of gross income, tax revenue, transfers and households by income group based on the number of household members

Источник: собственные расчеты авторов на основе данных RLMS.

[10] Средний показатель состава членов домашнего хозяйства в выборке составил 2,75 чел.

[11] Согласно теоретическим подходам (Gelber and Weinzierl, 2014; Gordon and Kopczuk, 2014; Kleven et al., 2009), оптимально облагать доход домашнего хозяйства, поскольку члены домашних хозяйств имеют разную «способность к заработку», а экономические решения принимаются исходя из общего бюджетного ограничения.

Как видно из рис. 3, на наиболее обеспеченную доходную группу населения приходится довольно маленькая доля всех налоговых поступлений, несмотря на относительно немалую численность этой группы. В частности, доля налоговых поступлений от семей со средним доходом на одного человека в интервале от 5,8 до 9,0 тыс. руб. на 7,36 п. п. больше, чем аналогичный показатель группы домашних хозяйств со средним доходом, превышающим 100,0 тыс. руб. Данный факт может свидетельствовать о меньшей налоговой нагрузке на более обеспеченное население.

Налоговые расходы должны помогать сместить распределение в пользу менее обеспеченных слоев населения, поскольку, как упоминалось ранее, они представляют собой косвенное субсидирование. На примере налогового имущественного вычета и льготной ставки НДС рассмотрим, насколько эффективна текущая система налоговых расходов, предусмотренная налоговым законодательством Российской Федерации.

Из Налогового кодекса (НК) РФ следует, что налоговый или имущественный вычет в связи с покупкой квартиры, жилья или земельного участка – это возврат ранее уплаченного НДФЛ и/или отказ государства от его взимания на определенный срок. По ст. 220 НК РФ, однократное право на налоговый вычет наступает в двух общих случаях[12]:

– при строительстве или приобретении нового жилья;
– при погашении процентов по ипотечному кредиту.

Важно заметить, что, согласно налоговому законодательству, существует максимальная сумма расходов на новое строительство или приобретение жилья, установленная в размере 2 млн руб. С этой суммы можно вычислить величину максимально возможного вычета: 2 млн руб. * 13 % (НДФЛ) = 260 тыс. руб. С 2014 года подобное ограничение установлено на максимальную величину расходов по погашению ипотечного кредита (3 млн руб.). До 2014 года сумма процентов по ипотечному кредиту могла быть включена в состав имущественного вычета в полном объеме. Несмотря на то, что правом на налоговый вычет можно воспользоваться лишь один раз, важно также отметить, что в случае, когда налогоплательщик не смог воспользоваться правом в полном объеме, остаток от величины максимального вычета переносится на другой налоговый период до его полного использования.

Главная цель имущественного вычета заключается в стимулировании людей к улучшению текущих жилищных условий посредством уменьшения налоговой нагрузки. Исходя из специфики российского налогового законодательства можно сделать вывод о том, что целевой группой является население с низкими и средними денежными доходами. Но, поскольку сама структура налогового вычета носит целевой характер, необходимо понять, насколько эта цель достижима для населения. В частности, встает вопрос о возможности приобретения жилья в России гражданами с низкими и средними доходами. Следовательно, чтобы определить, насколько имущественный вычет является целесообразной и эффективной мерой, необходимо установить, к какой доходной группе населения относится основной бенефициар.

[12] К вычету также могут быть приняты расходы, связанные с достройкой или отделкой приобретенного дома; квартиры – только в случае, если в договоре купли-продажи недвижимого имущества указано приобретение недостроенного жилого дома или квартиры без отделки.

Для этого также воспользуемся данными Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ-ВШЭ. Несмотря на высокую степень детализированности составленных вопросов, не представляется возможным из общей суммы налогового вычета выделить имущественный вычет отдельно от вычета на получение образовательных и медицинских услуг. Поэтому возникает необходимость в определении нижней границы суммы налоговых вычетов, начиная с которой, можно считать, что в эту сумму входит только имущественный вычет. Воспользовавшись открытыми данными Федеральной налоговой службы (ФНС России)[13], делаем вывод, что почти 99 % от суммы всех налоговых вычетов (по жилью, образованию и медицинским услугам) составляют именно имущественные налоговые вычеты. Поскольку в подавляющем большинстве случаев имущественный вычет в абсолютном выражении значительно превосходит сумму налоговых вычетов за пользование образовательными и медицинскими услугами, можно определить эту нижнюю границу как величину, при которой сумма всех вычетов, превышающих ее, составит 99 % от суммы всех вычетов. Установив нижнюю границу, возможно сохранить соотношение между всеми тремя видами налоговых вычетов, соответствующее статистике ФНС России. Теперь построим кривые распределения всех домашних хозяйств и тех, которые получили налоговый вычет (рис. 4).



Рис. 4. Распределения всех домашних хозяйств и тех, в которых хоть кто-то получил имущественный вычет, по доходным группам / Fig. 4. Distributions of all households and those, in which at least someone has received a property deduction, by income groups

Источник: собственные расчеты авторов на основе данных RLMS.

[13] *Данные* по формам статистической налоговой отчетности [Электронный ресурс]: офиц. сайт Федер. налоговой службы. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 14.09.2018).

Из рис. 4 видно, что почти 2/3 домашних хозяйств, получивших вычет, имеют доходы от 25,0 до 75,0 тыс. руб. Более половины из всех домашних хозяйств имеют доходы от 20,2 до 75,0 тыс. руб. Принимая во внимание географическую неоднородность в распределении уровня жизни, можно сделать вывод о том, что пересечение этих двух интервалов соответствует группе населения со средними доходами, что не отвергает целесообразность имущественного вычета.

На основе данных по распределению домашних хозяйств, получивших имущественный вычет, и по величине совокупных вычетов за 2016 год можно построить график распределения величины налоговых вычетов по доходным группам населения. Естественным образом форма кривой этого распределения совпадет с распределением домашних хозяйств, получивших вычет (рис. 4). Наибольший объем имущественных вычетов (приблизительно 24 млн руб.) приходится на доходную группу от 50,0 до 75,0 тыс. руб.

Как и в случае анализа распределений налоговых поступлений и трансфертов, необходимо произвести корректировку на число членов домашнего хозяйства, поскольку в качестве эталонной налоговой базы принимается «способность к заработку» (Vickrey, 1945; Mirrlees, 1971), которая связана с функцией полезности домашнего хозяйства, при этом предельная полезность от получаемого дохода различается по составу членов хозяйства в зависимости от числа детей[14] (Gordon and Kopczuk, 2014). Важность этой корректировки с точки зрения интерпретации результатов особенно видна, поскольку средний показатель состава членов домашнего хозяйства по всей выборке равен приблизительно 2,74 чел., а аналогичный параметр для домашних хозяйств, воспользовавшихся налоговым вычетом, соответствует значению 3,11 чел. Следовательно, в результате корректировки кривая распределения домашних хозяйств, получивших вычет, сместится больше влево, чем кривая распределения всех домохозяйств (рис. 5).

Рис. 5 подтверждает наши предположения относительно целесообразности текущей системы налоговых вычетов, поскольку наиболее многочисленные группы по доходам полностью совпали (это домашние хозяйства со средним доходом на одного члена от 10,6 до 13,8 тыс. руб.). Как и в предыдущем случае, основным бенефициаром имущественных вычетов являются домашние хозяйства, по своему составу относящиеся к «среднему классу» с большим количеством членов семьи.

Кроме анализа данных о распределении имущественных вычетов по доходам следует также рассмотреть, как они распределяются с учетом возрастной структуры членов домашнего хозяйства и его состава. Для этой задачи для каждого домашнего хозяйства был определен средний возраст его совершеннолетних членов и число детей в домашнем хозяйстве.

Из рис. 6 видно, что пики распределений совпадают. Приблизительно 40 % домашних хозяйств, получающих имущественный вычет, приходится на группу со средним возрастом совершеннолетних от 30 до 45 лет. Важно также отметить, что эта группа является самой многочисленной. Наиболее

[14] При условии контроля на уровень дохода.



Рис. 5. Распределения суммарных имущественных вычетов для всех домашних хозяйств и тех, кто получает вычеты, с учетом числа членов домашнего хозяйства / Fig. 5. Distributions of net property deductions of all households and those, which have received deductions, based on the number of household members

Источник: собственные расчеты авторов на основе данных RLMS.

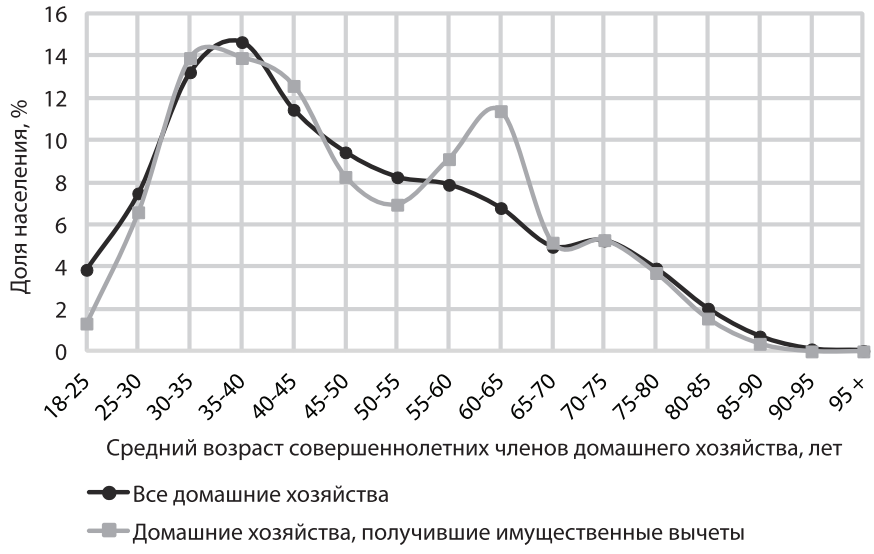


Рис. 6. Распределение домашних хозяйств по возрастным группам / Fig. 6 Distribution of households by age groups

Источник: собственные расчеты авторов на основе данных RLMS.

острая потребность в приобретении собственного жилья или улучшении жилищных условий, как правило, возникает именно в этом возрасте, поскольку в семье появляются дети, и они подрастают, что обычно требует расширения жилой площади. Но особенный интерес представляет пик, приходящийся на возрастную группу 60–65 лет. Этот всплеск объясняется тем, что эта группа соответствует предпенсионному или уже пенсионному возрасту, когда трудовая деятельность подходит к завершению, а это последний шанс воспользоваться правом на имущественный вычет. Поскольку люди в этом возрасте, как правило, имеют собственное жилье, они пользуются этой возможностью, вероятнее всего, в пользу своих детей[15], которым как раз примерно 25–30 лет и у которых появляется острая потребность в улучшении жилищных условий. Кроме того, заработная плата родителей с большим трудовым стажем в среднем выше, чем у молодых людей, которые только начинают выходить на рынок труда. Таким образом, родители сохраняют право своих детей на налоговый вычет. Следовательно, несмотря на то, что с формальной точки зрения группа населения в возрасте 55–65 лет может показаться нецелевой, фактическим бенефициаром все равно выступает возрастная группа населения (25–35 лет), доходы которой, как правило, невысокие. Поэтому есть основания считать, что имущественный вычет выполняет функцию перераспределения доходов в пользу менее обеспеченных слоев населения.

Необходимо рассмотреть распределение доли от суммарных имущественных вычетов, приходящейся на конкретную доходную группу. Таким образом, можно сделать вывод о том, в каком объеме, какая возрастная группа пользуется налоговыми вычетами (рис. 7).

На рис. 7 можно наблюдать те же пики. Следовательно, в целом интерпретация кривой распределения остается неизменной. Однако стоит обратить внимание на то, что наибольший объем вычетов приходится на семьи со средним возрастом совершеннолетних членов 40–45 лет. Если сравнивать данную ситуацию с картиной, отраженной на рис. 6, можно сделать вывод, что именно эта возрастная группа домашних хозяйств в полном объеме пользуется правом на имущественный вычет по НДФЛ.

Важной характеристикой домашнего хозяйства является число детей, поскольку этот показатель повышает стимулы к улучшению жилищных условий и в принципе меняет предпочтения старших членов домашнего хозяйства. Поэтому представляется целесообразным обратиться к распределению домашних хозяйств по числу детей (рис. 8).

На рис. 8 видно, что кривые распределений практически полностью совпали. Однако в среднем чаще всего вычетами пользуются домашние хозяйства, где один ребенок. Незначительное превышение доли домашних хозяйств с двумя и более детьми над долей той же группы, воспользовавшейся вычетом, можно объяснить тем, что появление второго и последующего ребенка – это серьезная финансовая нагрузка на семью, поэтому у семей существенно снижается возможность улучшения жилищных условий.

[15] Как правило, «взрослые» дети к этому моменту не являются членами домашнего хозяйства.

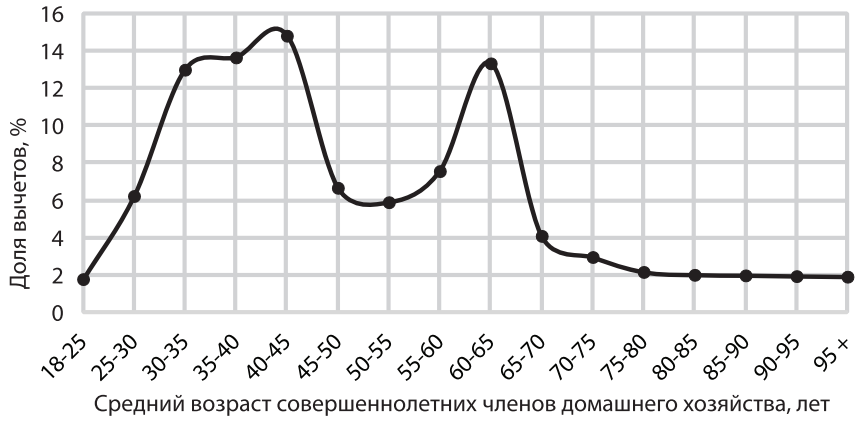


Рис. 7. Распределение доли имущественных вычетов по возрастным группам / Fig. 7. Distribution of the property deductions share by age groups

Источник: собственные расчеты авторов на основе данных RLMS.

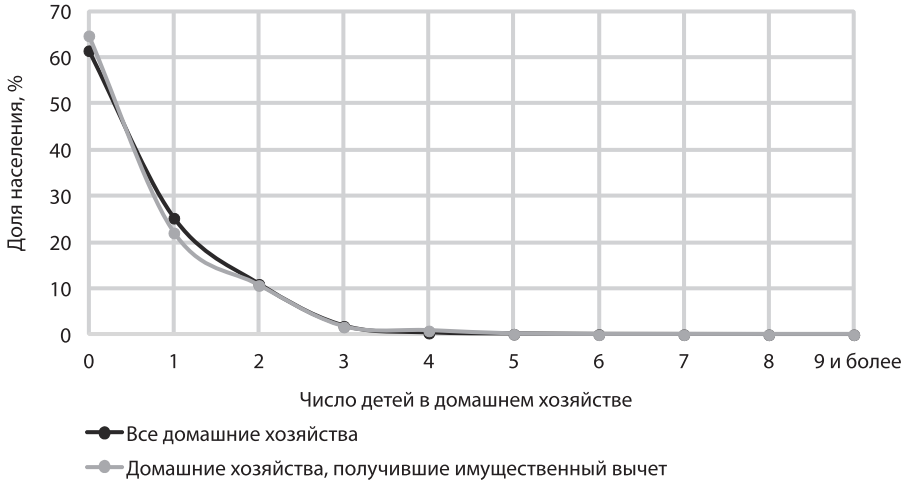


Рис. 8. Распределение домашних хозяйств по числу детей / Fig. 8. Distribution of households by the number of children

Источник: собственные расчеты авторов на основе данных RLMS.

Перейдем к вопросу сопоставления имущественных вычетов и льготной ставки НДС. Рассмотрим, на какие именно товары распространяется пониженная ставка. Согласно действующему налоговому законодательству, существует льготная ставка НДС. В частности, выделяются четыре группы товаров, которые облагаются по ставке 10 %. К ним относятся:

1) отдельные виды продовольственных товаров;
2) отдельные виды товаров для детей;
3) периодические печатные издания, книжная продукция;
4) медицинские товары.

Среди продовольственных товаров по льготной ставке облагаются основные виды продуктов питания, а также скот и птица в живом весе. По льготной ставке не облагаются деликатесы, фрукты, алкогольные напитки.

Из товаров для детей по льготной ставке облагаются одежда и обувь, игрушки, ряд канцелярских товаров, исключения составляют одежда из кожи и меха и спортивная обувь. Учитывая данные об объемах рынка детских товаров, можно составить полную картину потребления товаров, облагаемых по льготной ставке.

Для построения кривых распределения (рис. 9) также использовались данные опросов RLMS. В этой базе данных содержалась информация о потреблении всех категорий товаров, облагающихся льготной ставкой НДС, кроме товаров для детей. Но поскольку доля потребления данной категории товаров в общем объеме пренебрежительно мала, то ее вынесем за рамки анализа.

Из рис. 9 видно, что кривые чрезвычайно схожи, поэтому целесообразность льготной ставки НДС как инструмента перераспределения доходов не отвергается. 61,1 % всех субсидий по НДС приходится на домашние хозяйства с совокупным доходом 20,2–75,0 тыс. руб. Но для большей полноты необходимо вновь произвести корректировку на число членов домашнего хозяйства (рис. 10). Тем более что средний размер домашнего хозяйства для двух выборок существенно отличается: для выборки по НДС – 3,7 чел.; для выборки домашних хозяйств, получивших вычет, – 3,1 чел.

Произведя необходимую корректировку (рис. 10), можно сделать вывод о том, что имущественные вычеты распределены ближе к группе, которой соответствуют показатели среднедушевого дохода по России за 2016 год (30 747 руб.) и медианного дохода на душу населения (23 060 руб.)[16]:

– 50,4 % всех субсидий по НДС приходится на домашние хозяйства со средним доходом на члена 9,0–20,2 тыс. руб.

– 53,7 % всех имущественных вычетов приходится на домашние хозяйства со средним доходом на члена 13,8–35,0 тыс. руб.

Перейдем к абсолютным величинам, поскольку тогда можно сопоставить, насколько дороже обходится тот или иной вид налоговых расходов. За 2016 год выпадающие доходы от льготной ставки НДС составили 356 млрд руб., а сумма имущественных вычетов – 80,9 млрд руб. По общему объему субсидии по НДС значительно превышают объемы имущественных вычетов (рис. 11). Более того, субсидии по НДС никак не ограничены по объемам их использования в отличие от имущественного налогового вычета, правом на который можно воспользоваться один раз за свою жизнь. Это усугубляется еще и тем, что довольно существенные объемы субсидий по НДС получают домашние хозяйства со средним доходом на одного члена, превышающим медианный и средний доходы на душу населения (рис. 11). В частности, сумма субсидий по НДС, приходящихся на домашние хозяйства с доходом больше среднего по стране – 70,5 млрд руб., а выше медианного – 103,7 млрд руб. Учитывая тот факт, что субсидии по НДС распространяются на товары, потребляе-

[16] *Затраты* на рабочую силу и заработная плата [Электронный ресурс]: офиц. сайт Федер. службы гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_costs/ (дата обращения: 21.09.2018).



Рис. 9. Распределение долей субсидий по доходным группам / Fig. 9. Distribution of the shares of subsidies by income groups

Источник: собственные расчеты авторов на основе данных RLMS.



Рис. 10. Распределение долей субсидий по доходным группам с учетом числа членов домашнего хозяйства / Fig. 10. Distribution of subsidy shares by income group based on the number of household members

Источник: собственные расчеты авторов на основе данных RLMS.

мые всеми доходными группами населения, и их объемы не ограничиваются законодательно (можно покупать необоснованно дорогие детские и продовольственные товары и фактически получать субсидию), то основная цель налоговых расходов по сути размывается. В этом случае представляется целесообразным распространять льготу на конкретные категории товаров, конечная стоимость которых не превышает некоторого значения. Что касается

имущественных вычетов, то они все же имеют более конкретную цель стимулирования к улучшению жилищных условий. Установленный максимальный размер получаемого вычета ограничивает объемы налоговых расходов, приходящихся на высокодоходные группы домашних хозяйств.



Рис. 11. Распределение суммы субсидий по доходным группам с учетом числа членов домашнего хозяйства / Fig. 11. Distribution of subsidies by income group based on the number of household members

Источник: собственные расчеты авторов на основе данных RLMS.

С помощью коэффициента Джини можно оценить, как именно те или иные меры бюджетной политики влияют на перераспределение доходов. Для этого следует рассчитать коэффициенты Джини в случае отсутствия государственного вмешательства в процесс распределения доходов и в случае последовательного добавления системы налогообложения, включения в состав доходов домашних хозяйств трансфертов и косвенного субсидирования с помощью налоговых расходов. Расчеты соответствующих коэффициентов представлены в таблице.

Из данных таблицы следует, что увеличению неравенства доходов способствует текущая система трансфертов. Данный результат обусловлен тем, что значительную часть трансфертов составляют пенсии, размер которых напрямую зависит от уровня доходов в период трудовой деятельности, т. е. возникает своего рода улучшающий отбор, который особенно заметен для работающих пенсионеров. Но главный вывод, который следует из таблицы, заключается

Таблица / Table

Коэффициенты Джини, рассчитанные для оценки различных мер бюджетной политики / Gini coefficients calculated to evaluate different fiscal policy measures

Интересующий признак	Индекс Джини, %	Изменение индекса Джини, п. п.
Валовый доход (без учета трансфертов, субсидий по НДС и имущественного вычета)	22,6	–
Чистый доход (без учета трансфертов, субсидий по НДС и имущественного вычета)	22,3	-0,3
Чистый доход + трансферты (субсидий по НДС и имущественный вычет)	33,5	+11,2
Чистый доход + трансферты + субсидии по НДС (без имущественного вычета)	32,2	-1,3
Чистый доход + трансферты + субсидии по НДС + имущественный вычет	32,0	-0,2

в том, что и имущественный вычет, и льготная ставка НДС способствуют снижению уровня неравенства доходов. Насколько количественно данный результат можно считать удовлетворительным, зависит от того, сколько затрачивается ресурсов на администрирование системы налоговых расходов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При оценке эффективности налоговых расходов с точки зрения справедливости важно, происходит ли выравнивание доходов населения. Анализ эффектов от применения имущественного вычета и льготной ставки НДС показал, что довольно существенная часть косвенного субсидирования приходится на относительно обеспеченные группы населения. Так, сумма всех косвенных субсидий по НДС и имущественных вычетов, которая приходится на домашние хозяйства с доходами в расчете на одного члена, превышающими среднедушевые по стране, равна примерно 43,23 млрд руб., что составляет 11,3 % от общей суммы этих двух видов налоговых расходов. Тем не менее, говорить об их неэффективности как инструменте выравнивания следует с осторожностью, поскольку они, пусть и ненамного, но все же сглаживают неравенство в доходах. Парадоксальный вывод настоящей статьи состоит в том, что прямые трансферты на социальную поддержку населения усиливают неравенство по доходам. Другими словами, прямая социальная поддержка в России не имеет адресного характера. Следовательно, если поднимать вопрос о пересмотре некоторых аспектов системы социальной поддержки населения, то стоит начинать с оптимизации именно распределения трансфертов, а не системы налоговых расходов. Та же отмена льготной ставки НДС обычно мотивируется в академических исследованиях и политических дебатах тем, что часть косвенной субсидии уходит немалоимущим слоям населения. В такого рода диспутах предполагается, что вместо этой косвенной

субсидии следует дать прямой трансферт. Однако расчеты показывают, что эта замена может ухудшить ситуацию с неравенством, поскольку практика предоставления прямых трансфертов в России явно не соответствует критерию адресности.

Библиографический список

Соколов И., Малинина Т. Налоговые льготы: как измерить их эффективность // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24, № 10. С. 53–59.

Atkinson A. B., Stiglitz J. E. The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation // Journal of Public Economics. 1976. Vol. 6, № 1–2. P. 55–75. DOI: https://doi.org/10.1016/0047-2727(76)90041-4.

Diamond P. A., Mirrlees J. A. Optimal Taxation and Public Production I: Tax Rules // American Economic Review. 1971. Vol. 61, № 3. P. 261–278.

Diamond P. A., Saez E. The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations // Journal of Economic Perspectives. 2011. Vol. 25, № 4. P. 165–190.

Gaessler F., Hall H B., Harhoff D. Should There Be Lower Taxes on Patent Income? [Электронный ресурс] // Institute for Fiscal Studies Working Paper W18/19. 2018. P. 1–44. URL: https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/wps/WP201819.pdf (дата обращения: 10.10.2018).

Gelber M. A., Weinzierl C. M. Equalizing Outcomes and Equalizing Opportunities: Optimal Taxation when Children's Abilities Depend on Parents' Resources [Электронный ресурс] // National Bureau of Economic Research Working Paper 18332. 2014. P. 1–38. URL: https://www.nber.org/papers/w18332.pdf (дата обращения: 10.10.2018).

Gordon R. H., Kopczuk W. The Choice of the Personal Income Tax Base // Journal of Public Economics. 2014. Vol. 118. P. 97–110. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.07.002.

Gruber J., Saez E. The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications // Journal of Public Economics. 2002. Vol. 84, № 1. P. 1–32. DOI: https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00085-8.

Hanna R., Olken A. B. Universal Basic Incomes vs. targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries [Электронный ресурс] // National Bureau of Economic Research Working Paper 24939. 2018. P. 1–35. URL: https://www.nber.org/papers/w24939.pdf (дата обращения: 10.10.2018).

Hicks J. The Foundations of Welfare Economics // The Economic Journal. 1939. Vol. 49, № 196. P. 696–712. DOI: 10.2307/2225023.

Kaldor N. Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility // The Economic Journal. 1939. Vol. 49, № 195. P. 549–552. DOI: 10.2307/2224835.

Kleven H. J., Kreiner C. T., Saez E. The Optimal Income Taxation of Couples // Econometrica. 2009. Vol. 77, № 2. P. 537–560.

Leachman M., Mazerov M. State Personal Income Tax Cuts: Still a Poor Strategy for Economic Growth [Электронный ресурс] // Center on Budget and Policy Priorities. 2015. URL: https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/state-

personal-income-tax-cuts-still-a-poor-strategy-for-economic (дата обращения: 09.10.2018).

Mankiw N. G., Weinzierl M. C., Yagan D. Optimal Taxation in Theory and Practice // Journal of Economic Perspectives. 2009. Vol. 23, № 4. P. 147–174. DOI: 10.1257/jep.23.4.147.

Mirrlees J. A. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation // Review of Economic Studies. 1971. Vol. 38, № 2. P. 175–208. DOI: 10.2307/2296779.

Piketty T., Saez E., Stantcheva S. Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities // American Economic Journal: Economic Policy. 2014. Vol. 6, № 1. P. 230–271. DOI: 10.1257/pol.6.1.230.

Saez E. The Desirability of Commodity Taxation under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes // Journal of Public Economics. 2002. Vol. 83, № 2. P. 217–230.

Saez E. Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates // Review of Economic Studies. 2001. Vol. 68, № 1. P. 205–229. DOI: https://doi.org/10.1111/1467-937X.00166.

Saez E., *Stantcheva S.* A Simpler Theory of Optimal Capital Taxation // Journal of Public Economics. 2018. Vol. 162. P. 120–142. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.10.004.

Stantcheva S. Optimal Income Taxation with Adverse Selection in the Labour Market // Review of Economic Studies. 2014. Vol. 81, № 3. P. 1296–1329. DOI: 10.1093/restud/rdu005.

Vickrey W. Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk // Econometrica. 1945. Vol. 13, № 4. P. 319–333. DOI: 10.2307/1906925.

Weinzierl C. M. The Promise of Positive Optimal Taxation: Normative Diversity and a Role for Equal Sacrifice // Journal of Public Economics. 2014. Vol. 118. P. 128–142. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.06.012.

Информация об авторах

Белев Сергей Геннадьевич – канд. экон. наук, доцент, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, Россия, г. Москва, пр-т Вернадского, 82, стр. 1, заведующий лабораторией бюджетной политики Научного направления «Макроэкономика и финансы» Фонда «Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара», 125993, Россия, г. Москва, Газетный пер., 3–5, стр. 1

ORCID: 0000-0003-3962-7428

ResearcherID: B-7327-2017

Электронный адрес: belev@ranepa.ru

Векерле Константин Владимирович – младший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований ФГБОУ ВО «Российская академия народного

хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, Россия, г. Москва, пр-т Вернадского, 82, стр. 1
ORCID: 0000-0002-6828-5802
ResearcherID: T-7779-2018
Электронный адрес: vekerle-kv@ranepa.ru

Статья получена 22 октября 2018 года

UDC 336.22
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-610-630

RUSSIAN FEDERATION TAX EXPENDITURE EFFICIENCY ANALYSIS (BASED ON PROPERTY TAX DEDUCTION AND PREFERENTIAL VAT RATE)

Sergej G. Belev
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82/1 Vernadsky avenue, Moscow, 119571, Russia
Gaidar Institute for Economic Policy (The Gaidar Institute), 3–5/1 Gazetny lane, Moscow, 125993, Russia
ORCID: 0000-0003-3962-7428
ResearcherID: B-7327-2017
E-mail: belev@ranepa.ru

Konstantin V. Vekerle
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82/1 Vernadsky avenue, Moscow, 119571, Russia
ORCID: 0000-0002-6828-5802
ResearcherID: T-7779-2018
E-mail: vekerle-kv@ranepa.ru

For citation:
Belev, S. G. and Vekerle, K. V. (2018), "Russian Federation Tax Expenditure Efficiency Analysis (Based on Property Tax Deduction and Preferential Vat Rate)", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 610–630, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-610-630.

Introduction. Tax expenditures are widely used both in international and Russian practice to redistribute population incomes for the purpose of their equalization. Despite the significant share of tax expenditures in total budget expenditures, the assessment of their effectiveness has not been yet fully studied.

Aims. The article presents the assessment of the tax expenditures effectiveness in Russia considering property tax deduction and preferential rate of value added

tax (VAT), as well as the ways to improve the existing tax system in the context of optimizing the tax burden.

Methods. The main method is the analysis of benefit distribution (distributional analysis).

Results. The age and the household structure must be taken into account when analyzing the tax expenditures distribution. The distributions of property tax deductions and VAT subsidies by income group reveal a slight shift (property deduction – to the right, VAT subsidies – to the left).

Conclusion. The existing system of property tax deductions and preferential VAT rate helps to level off the population incomes. A group of households which can be viewed as "middle class" (with incomes per member at 10.6–35.0 thousand rubles) appears to be the main beneficiary.

Keywords: tax expenditures; property tax deduction; preferential VAT rate; ideal tax system; efficiency and equity; income equalization; distribution analysis; earning ability

References

Sokolov, I. and Malinina, T. (2017), "Tax incentives: How to measure the effectiveness of tax incentives", *Russian Economic Developments*, vol. 24, no. 10, pp. 53–59.

Atkinson, A. B. and Stiglitz, J. E. (1976), "The design of tax structure: direct versus indirect taxation", *Journal of Public Economics*, vol. 6, no. 1–2, pp. 55–75, doi: https://doi.org/10.1016/0047-2727(76)90041-4.

Diamond, P. A. and Mirrlees, J. A. (1971), "Optimal taxation and public production I: Tax rules", *American Economic Review*, vol. 61, no. 3, pp. 261–278.

Diamond, P. A. and Saez, E. (2011), "The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, no. 4, pp. 165–190.

Gaessler, F., Hall, H B. and Harhoff, D. (2018), "Should there be lower taxes on patent income?", *Institute for Fiscal Studies Working Paper W18/19*, pp. 1–44 [Online], available at: https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/wps/WP201819.pdf (Accessed October 10, 2018).

Gelber, M. A. and Weinzierl, C. M. (2014), "Equalizing outcomes and equalizing opportunities: Optimal taxation when children's abilities depend on parents' resources", *National Bureau of Economic Research Working Paper 18332*, pp. 1–38 [Online], available at: https://www.nber.org/papers/w18332.pdf (Accessed October 10, 2018).

Gordon, R. H. and Kopczuk, W. (2014), "The choice of the personal income tax base", *Journal of Public Economics*, vol. 118, pp. 97–110, doi: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.07.002.

Gruber, J. and Saez, E. (2002), "The elasticity of taxable income: Evidence and implications", *Journal of Public Economics*, vol. 84, no. 1, pp. 1–32, doi: https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00085-8.

Hanna, R. and Olken, A. B. (2018), "Universal basic incomes vs. targeted transfers: Anti-poverty programs in developing countries", *National Bureau*

of Economic Research Working Paper 24939, pp. 1–35 [Online], available at: https://www.nber.org/papers/w24939.pdf (Accessed October 10, 2018).

Hicks, J. (1939), "The foundations of welfare economics", *The Economic Journal*, vol. 49, no. 196, pp. 696–712, doi: 10.2307/2225023.

Kaldor, N. (1939), "Welfare propositions in economics and interpersonal comparisons of utility", *The Economic Journal*, vol. 49, no. 195, pp. 549–552, doi: 10.2307/2224835.

Kleven, H. J., Kreiner, C. T. and Saez, E. (2009), "The optimal income taxation of couples", *Econometrica*, vol. 77, no. 2, pp. 537–560.

Leachman, M. and Mazerov, M. (2015), "State personal income tax cuts: Still a poor strategy for economic growth", Center on Budget and Policy Priorities [Online], available at: https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/state-personal-income-tax-cuts-still-a-poor-strategy-for-economic (Accessed October 9, 2018).

Mankiw, N. G., Weinzierl, M. C. and Yagan, D. (2009), "Optimal taxation in theory and practice", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, no. 4, pp. 147–174, doi: 10.1257/jep.23.4.147.

Mirrlees, J. A. (1971), "An exploration in the theory of optimum income taxation", *Review of Economic Studies*, vol. 38, no. 2, pp. 175–208, doi: 10.2307/2296779.

Piketty, T., Saez, E. and Stantcheva, S. (2014), "Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6, no. 1, pp. 230–271, doi: 10.1257/pol.6.1.230.

Saez, E. (2002), "The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes", *Journal of Public Economics*, vol. 83, no. 2, pp. 217–230.

Saez, E. (2001), "Using elasticities to derive optimal income tax rates", *Review of Economic Studies*, vol. 68, no. 1, pp. 205–229, doi: https://doi.org/10.1111/1467-937X.00166.

Saez, E. and Stantcheva, S. (2018), "A simpler theory of optimal capital taxation", *Journal of Public Economics*, vol. 162, pp. 120–142, doi: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.10.004.

Stantcheva, S. (2014), "Optimal income taxation with adverse selection in the labour market", *Review of Economic Studies*, vol. 81, no. 3, pp. 1296–1329, doi: 10.1093/restud/rdu005.

Vickrey, W. (1945), "Measuring marginal utility by reactions to risk", *Econometrica*, vol. 13, no. 4, pp. 319–333, doi: 10.2307/1906925.

Weinzierl, C. M. (2014), "The promise of positive optimal taxation: Normative diversity and a role for equal sacrifice", *Journal of Public Economics*, vol. 118, pp. 128–142, doi: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.06.012.

Received October 22, 2018

III МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 331.25
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-631-648

МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ МАЯТНИКОВОЙ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

Е. Б. БЕДРИНА
Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия
Институт экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия

О. А. КОЗЛОВА
Институт экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия
Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия

А. А. ИШУКОВ
Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия
Институт экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия

Для цитирования:
Бедрина Е. Б., Козлова О. А., Ишуков А. А. Методические вопросы оценки маятниковой миграции населения // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 4. С. 631–648. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-631-648.

Введение: в статье изучается проблема измерения и оценки маятниковой миграции населения, роль которой в перераспределении трудовых ресурсов постоянно повышается как в региональном, так и межрегиональном аспекте. Маятниковая миграция рассматривается в качестве фактора реализации трудового потенциала населения. В силу сложности учета маятниковой миграции особую актуальность приобретает ее количественная оценка.

Цель: определение методического подхода и разработка методики оценки маятниковой миграции, а также проверка гипотезы о том, что маятниковая миграция, способствуя обеспечению населения необходимыми ресурсами и реализации его трудового потенциала, в то же время ведет к социально-экономической деградации территории его постоянного проживания.

Методы: задача делимитации и зонирования экономического пространства решалась на примере г. Екатеринбурга и близлежащих к нему муниципальных образований Свердловской области. На основе данных Росстата и инвестиционных паспортов муниципальных

© Бедрина Е. Б., Козлова О. А., Ишуков А. А., 2018

образований, входящих в зону влияния г. Екатеринбурга, проведена оценка маятниковой миграции по видам (трудовая и образовательная). При оценке маятниковой трудовой миграции учитывался баланс трудовых ресурсов с корректировкой полученных результатов на удаленность территории от мегаполиса и территориальное различие в уровне заработной платы. По мнению авторов, использование при оценке маятниковой миграции синтеза балансового, мотивационного и территориального подходов дает возможность наиболее объективно оценить ее масштабы.

Результаты: апробация методического инструментария свидетельствует о наличии достаточно высокого уровня маятниковой миграции, в том числе во втором и третьем поясе зонирования экономического пространства г. Екатеринбурга.

Выводы: в результате процессов формирования Екатеринбургской агломерации происходит чрезмерное стягивание трудовых ресурсов региона к активно развивающемуся мегаполису, что негативно сказывается на развитии значительной части территории региона. Полученные результаты исследования могут быть использованы при разработке документов стратегического планирования социально-экономического и пространственного развития как муниципальных образований, так и региона в целом.

Ключевые слова: население; маятниковая миграция; муниципальные образования; зонирование территории; городская агломерация; оценка маятниковой миграции

ВВЕДЕНИЕ

Формирование агломераций сопровождается стягиванием экономических и трудовых ресурсов к активно развивающимся крупным и крупнейшим городам. В результате происходит деградация сельских поселений, малых и средних городов. В этих условиях маятниковая миграция становится важным фактором реализации трудового потенциала населения, позволяющим найти место занятости вне населенного пункта основного проживания. Развитие транспортной инфраструктуры и автомобилизация населения обусловили в последние десятилетия значительный рост маятниковой миграции, что подтверждается многими исследователями (Viry et al., 2014; Drobne et al., 2013; Stefanouli and Polyzos, 2017). По оценке В. Лукича, в Сербии маятниковая миграция, рассчитанная как доля от численности постоянного трудоспособного населения, составляет 22 %, в Словении данный показатель равен 54 % (Lukic and Tosic, 2011, p. 323). По данным А. Рея, в Большом Лондоне маятниковая миграция среди жителей Англии и Уэльса составляет 17,9 % (Rae, 2017, p. 462), в среднем по России, по оценке А. И. Кузьмина, – 30 % (Кузьмин и др., 2013, с. 262).

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В нашем исследовании в понятие маятниковой миграции вкладывается не только традиционное ее толкование – совершение ежедневных перемещений населения к месту работы или учебы, но и миграция на более длительный период – от двух до пяти дней.

В зарубежных источниках в качестве одного из методов оценки маятниковой миграции рассматривается гравитационная модель (Stefanouli and Polyzos, 2017, p. 69), в которой параметрами выступают расстояние между

двумя населенными пунктами, численность проживающего в них населения, величина заработной платы в экономике данных населенных пунктов. Предлагается также использование радиационной модели, в которой учитывается население близлежащих территорий, проживающего в круге с определенным радиусом расстояния между этими территориями, что позволяет расширить границы анализа миграционных связей и получить более точную оценку масштабов маятниковой миграции.

Оценка масштабов маятниковой миграции тесно связана с вопросами делимитации городских агломераций. С точки зрения Г. М. Лаппо, процесс делимитации должен включать в себя определение ее цели, критериев и принципов; выбор территориальных ячеек; установление количественных значений для выбранных критериев; выявление контура городской агломерации (Лаппо и др., 2007).

Существует несколько методических подходов к определению границ городской агломерации (Уляева, 2016). В частности, исходя из возможности формирования маятниковой миграции и условий транспортной доступности территорий. При этом выбирается один из двух критериев: расстояние или время в пути. Во многих исследованиях таким критерием служит один час пути до центра городской агломерации (Волчкова, 2013, с. 40), но могут быть даны и другие ориентиры. Так, в соответствии с Методикой Института географии Российской академии наук, границы городской агломерации определяют полуторачасовой затратой времени, необходимого для преодоления расстояния от наиболее удаленного населенного пункта до центра агломерации (Полян, 1988). Методикой Центрального научно-исследовательского и проектного института по градостроительству (Листенгурт, 1976) и Методикой УралНИИпроекта Российской академии архитектуры и строительных наук продолжительность поездки составляет два часа (Анимица и Власова, 2010).

В условиях плотных транспортных потоков время в пути в рабочие дни может различаться. Кроме того, на него влияет и сезонная составляющая. Поэтому подход, основанный на измерении расстояния, может считаться наиболее универсальным. Исследователь Высшей школы экономики и менеджмента Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, изучая Уральский регион, определил границы городской агломерации в 50 км от центра агломерации (Кадочников, 2011). Специалисты Новосибирской агломерации провели делимитацию ее границ по линии в 50–60 км от центра агломерации[1].

Степень мотивации населения к маятниковой миграции может различаться в зависимости от расстояния до места трудоустройства, в связи с чем приобретает важность зонирование пространства по критерию влияния центра агломерации на миграционные процессы. Здесь также встречаются раз-

[1] *Стратегия* социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года [Электронный ресурс]: утв. Постановлением губернатора Новосиб. обл. от 03.12.2007 № 474. URL: https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/migrate/activity/Socio-Economic_Policy/strat_plan/ Documents/1654.pdf (дата обращения: 28.08.2018).

личные подходы. Например, В. Г. Глушкова выделила два пояса Московской агломерации, состоящих из населенных пунктов, находящихся на расстоянии в 30–40 км и 50–60 км от МКАД (Глушкова, 1997). В исследованиях Института экономики Уральского отделения Российской академии наук при анализе Екатеринбургской агломерации выделяют три пояса агломерации: до 30 км, до 55–65 км и 120 км до центра агломерации (Козлова, 2010).

Источники, используемые для количественной оценки маятниковой миграции, довольно разнообразны. Например, используются базы Пенсионного фонда РФ и налоговой службы, Единого государственного реестра предприятий Российской Федерации (Шитова и Шитов, 2008), данные о пассажироперевозках (Медведь, 2011; Бугаев, 2015; Михайлюк, 2017), местонахождении абонентов сотовой связи (Богоров и др., 2013; Махрова и др., 2016), а также полученные в ходе социологических опросов (Богданова и Драгунова, 2015; Дорофеева и Касьянова, 2017).

При оценке маятниковых миграционных потоков Ю. Ю. Шитовой было предложено использовать балансовый метод, позволяющий рассчитывать численность маятниковых трудовых мигрантов на основе информации о численности занятых в неформальном секторе экономики. Достоинством данного метода явилось использование официальных данных государственной статистики, находящихся в открытом доступе. Данный метод был апробирован на примере Московской области (Шитова, 2006). На его основе А. Г. Уляевой и Л. И. Миграновой была проведена оценка маятниковой трудовой миграции для Республики Башкортостан (Уляева и Мигранова, 2017).

Информационную базу настоящей статьи составили данные о социально-экономическом развитии муниципальных образований Свердловской области, размещенные на сайтах Управления Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области и Курганской области[2], Инвестиционного портала Свердловской области[3], сайтах муниципальных образований Свердловской области. Анализ транспортной доступности г. Екатеринбурга для жителей близлежащих территорий проводился на основе данных ГИС «Dlina Puti»[4].

Исследование проводилось в три этапа. *На первом этапе* проведены делимитация и зонирование экономического пространства Екатеринбургской агломерации.

Первым критерием для выделения близлежащих населенных пунктов к г. Екатеринбургу стало наличие тесных хозяйственных и культурных связей с центром агломерации. Второй критерий – расстояние или время в пути,

[2] *Основные* показатели социально-экономического положения муниципальных образований [Электронный ресурс]: офиц. сайт Управления Федер. службы гос. статистики по Свердл. обл. и Кург. обл. URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ru/municipal_statistics/sverdlMstat/main_indicators/ (дата обращения: 15.08.2018).

[3] *Инвестиционный* портал Свердловской области [Электронный ресурс]. URL: http://invest.midural.ru (дата обращения: 15.08.2018).

[4] *Расчет* расстояний между городами России, расчет маршрута и определение расстояний [Электронный ресурс]: портал «DlinaPuti.ru». URL: http://www.dlinaputi.ru (дата обращения: 15.08.2018).

позволяющие совершать регулярные миграции. При этом особенно важна транспортная доступность территорий – показатель затрат времени на транспортные сообщения между различными пунктами в пределах систем группового расселения. На транспортную доступность оказывают влияние график движения, транспортные тарифы, виды и количество дорог, их пропускная способность. Для расчета расстояния измерялось количество километров между центром населенного пункта и центром г. Екатеринбурга по автомобильной дороге. В соответствии со вторым критерием выделены пояса зонирования (рисунок).

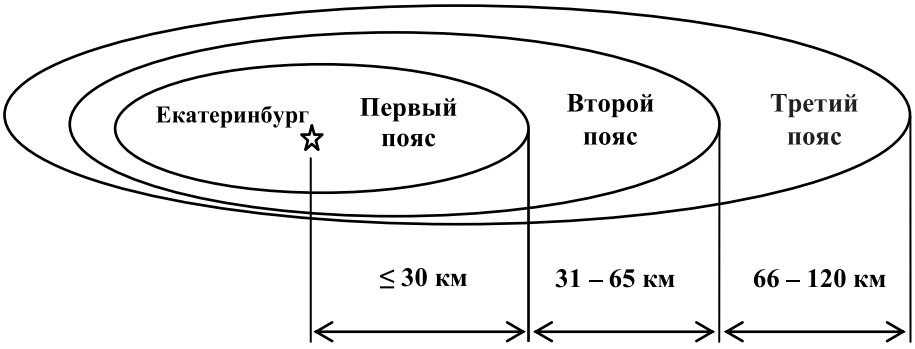


Рис. Пояса зонирования по критерию дальности населенного пункта от центра агломерации / Fig. Zones by the municipality remoteness from the agglomeration center

На рынке недвижимости населенные пункты, расположенные в пределах 30 км от мегаполиса, ассоциируются со спальными районами (жесткий критерий). Именно такая удаленность считается наиболее комфортной для проживания (возможность совершать регулярные поездки в центр агломерации с целью работы, учебы, покупок, посещения поликлиник, проведения досуга и проч.).

Определенную роль в усилении маятниковых миграционных потоков на небольшие расстояния (не более 30 км) играют процессы дезурбанизации – оттока населения из городов в пригородную зону на место постоянного проживания. Этому способствуют: повышение транспортной и информационной доступности, развитие сотовой связи, компьютеризация населения, развитие рынка фриланс-услуг, появление возможностей дистанционного получения образования, а также существенная разница в стоимости недвижимости или ее аренды.

Исходя из вышесказанного к первому поясу зонирования были отнесены населенные пункты, находящиеся на расстоянии до 30 км от центра г. Екатеринбурга (табл. 1). Численность населения территорий первого пояса зонирования на 1 января 2017 года составила 204,3 тыс. чел. В данной группе населенных пунктов время в пути, потраченное на преодоление расстояние от центра населенного пункта до центра г. Екатеринбурга, составляет от 16 минут в случае с г. Березовский до 33 минут в случае с пос. Верхнее Дуброво.

Таблица 1 / Table 1

Муниципальные образования, отнесенные к первому поясу зонирования (до 30 км) / Municipalities of the first zone (up to 30 km)

№ п/п	Муниципальное образование	Население, чел.	Административный центр	Расстояние до г. Екатеринбурга, км
1	Арамильский ГО	18379	г. Арамиль	7
2	Березовский ГО	74344	г. Березовский	13
3	ГО Верхняя Пышма	83017	г. Верхняя Пышма,	17
4	ГО Среднеуральский	23479	г. Среднеуральск	24
5	ГО Верхнее Дуброво	5078	пгт Верхнее Дуброво	30

Маятниковая миграция имеет место и при более значительной удаленности населенных пунктов друг от друга. Так, расстояние в 55–65 км также является вполне приемлемым для совершения ежедневных поездок к месту работы или учебы, особенно если предприятие или учреждение располагается достаточно близко от въезда в город. Населенные пункты, расположенные на расстоянии от 31 км до 65 км от центра г. Екатеринбурга, были отнесены ко второму поясу агломерации (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Муниципальные образования, отнесенные ко второму поясу зонирования (31–65 км) / Municipalities of the second zone (31–65 km)

№ п/п	Муниципальное образование	Население, чел.	Административный центр	Расстояние до г. Екатеринбурга, км
1	ГО Дегтярск	16188	г. Дегтярск	34
2	МО поселок Уральский	2455	пгт Уральский	37
3	ГО Первоуральск	147520	г. Первоуральск	44
4	Сысертский ГО	62285	г. Сысерть	46
5	Полевской ГО	70233	г. Полевской	48
6	ГО Ревда	64291	г. Ревда	48
7	ГО Заречный	31207	г. Заречный	50
8	Белоярский ГО	34954	пгт Белоярский	56
9	ГО Верх-Нейвинский	5105	пгт Верх-Нейвинский	65

Численность населения территорий второго пояса зонирования составила на 1 января 2017 года 434,2 тыс. чел. В данной группе населенных пунктов время в пути, потраченное на преодоление расстояние от центра спутника до центра г. Екатеринбурга, составляет от 41 минуты в случае с пос. Уральский до 1 часа 11 минут в случае с г.Верх-Нейвинский.

При особом графике работы (например, «два через два») или наличии общежития от предприятия (учреждения), родственников или друзей, у кото-

рых можно временно разместиться, либо возможности аренды недвижимости возникает особая маятниковая миграция – циклическая.

В этом случае время в пути может составлять до 2 часов, а расстояние – 120 км или чуть более (мягкий критерий). В радиус до центра в 120 км могут попадать не только населенные пункты, относящиеся к Екатеринбургской агломерации, но и города, входящие в другие агломерации и выступающие в роли центров притяжения для близлежащих населенных пунктов.

Наиболее многочисленная группа населенных пунктов, расположенных на расстоянии от 66 км до 120 км от центра г. Екатеринбурга, отнесена к третьему поясу зонирования (табл. 3).

Таблица 3 / Table 3

Муниципальные образования Свердловской области, отнесенные к третьему поясу зонирования (66–120 км) / Municipalities of the third zone (66–120 km)

№ п/п	Муниципальное образование	Население, чел.	Административный центр	Расстояние до г. Екатеринбурга, км
1	Новоуральский ГО	84 229	г. Новоуральск	70
2	Асбестовский ГО	66955	г. Асбест	75
3	Кировградский ГО	26335	г. Кировград	83
4	Режевской ГО	47730	г. Реж	85
5	Невьянский ГО	41451	г. Невьянск	87
6	Нижнесергинский муниципальный район	40503	г. Нижние Серги	98
7	ГО Богданович	45971	г. Богданович	99
8	г. Каменский-Уральский	171727	г. Каменский-Уральский	100
9	ГО Староуткинск	3162	р.п. Староуткинск	100
10	Каменский ГО	28323	г. Каменский-Уральский*	100
11	Бисертский ГО	9965	р.п. Бисерть	102
12	ГО Верхний-Тагил	12784	г. Верхний Тагил	103
13	ГО Рефтинский	16201	пгт Рефтинский	103
14	Малышевский ГО	10707	пгт Малышево	109
15	ГО Сухой Лог	48734	г. Сухой Лог	112
16	Артемовский ГО	56592	г. Артемовский	120

Примечание: г. Каменский-Уральский не входит в Каменский городской округ, а образует отдельный городской округ.*

Численность населения территорий третьего пояса зонирования составила на 1 января 2017 года 627,1 тыс. чел. Время в пути, потраченное на преодоление расстояния от центра населенного пункта до центра г. Екатеринбурга, составляет от 1 часа 16 минут в случае с г. Новоуральск до 3 часов 26 минут в случае с пос. Бисерть.

На втором этапе исследования проводилась количественная оценка маятниковой трудовой миграции из близлежащих территорий в г. Екатеринбург.

Расчет показателя маятниковой трудовой миграции осуществлялся на основе балансового метода, предложенного Ю. Ю. Шитовой (Шитова, 2006), по формуле

$$МТМ_0 = ТР - (З+ЗНС+Б), \quad (1)$$

где $МТМ_0$ – показатель маятниковой трудовой миграции из муниципального образования, чел.;

ТР – численность трудовых ресурсов муниципального образования, чел.;

З – численность занятых в экономике муниципального образования, чел.;

ЗНС – численность занятых в неформальном секторе муниципального образования, чел.;

Б – численность безработных в муниципальном образовании, чел.

Необходимо отметить, что методика Ю. Ю. Шитовой построена на допущении, что трудовые ресурсы муниципального образования, не занятые в его формальном и неформальном секторах экономики, а также не зарегистрированные в качестве безработных, являются маятниковыми мигрантами. Однако с этим нельзя полностью согласиться, поскольку на принятие решения о поиске работы в другом населенном пункте значительное влияние могут оказать дальность расстояния и уровень заработной платы. В связи с этим для получения итоговой оценки масштабов маятниковой трудовой миграции были приняты корректирующие коэффициенты, позволяющие учесть вышеназванные факторы (табл. 4).

Таблица 4 / Table 4

Корректирующие коэффициенты для оценки маятниковой трудовой миграции с учетом расстояния и уровня оплаты труда / Adjustments for estimating commuting labor migration, taking into account the distance and wage level

№ п/п	Расстояние между муниципальным образованием и центром агломерации, км	Соотношение заработной платы в муниципальном образовании и г. Екатеринбургом, ед.	Нахождение муниципального образования близко (до 30 км) от населенного пункта с более высокой заработной платой, чем в г. Екатеринбурге	Корректирующие коэффициенты
1	≤ 30	< 1	нет	const
2	≤ 30	> 1	нет	0,5
3	31 ≤ **x** ≤ 65	< 1	нет	0,2
4	31 ≤ **x** ≤ 65	> 1	нет	0,3
5	66 ≤ x ≤ 120	< 1	нет	0,4
6	66 ≤ x ≤ 120	> 1	нет	0.6
7	любое	любое	да	0,5

Третий этап исследования включал оценку маятниковой образовательной миграции из близлежащего населенного пункта в г. Екатеринбург. Учет маятниковой образовательной миграции становится важной задачей, поскольку она осуществляется в крупные образовательные центры, какими являются центры агломераций, и оказывает влияние на распределение трудовых ресурсов, так как значительная часть выпускников учебных заведений находят место приложения своего труда в тех городах, где они проходили обучение.

Оценка маятниковой образовательной миграции проводилась на основе учета маятниковой школьной миграции из г. Березовский и маятниковой студенческой миграции из населенных пунктов в г. Екатеринбург. Включение в маятниковую образовательную миграцию школьную миграцию неслучайно. Последняя является показателем ориентированности ее участников, детей или их родителей, на возможность связать свое будущее с центром экономической активности региона. Налаженное транспортное сообщение между городами Березовский и Екатеринбург позволяет школьникам ежедневно совершать поездки в престижные учебные заведения г. Екатеринбурга.

Расчет маятниковой школьной миграции в г. Екатеринбург производился на основе определения численности школьников г. Березовский в возрасте от 7 до 17 лет, наблюдения за пассажиропотоком из г. Березовский и данных, полученных из 35 гимназий г. Екатеринбурга.

Расчет маятниковой студенческой миграции производился на основе анализа возрастной структуры населения муниципальных образований и данных о численности студентов в образовательных учреждениях по следующей формуле:

$$МСМ = ММ * I_{оа} - СМОУ, \quad (2)$$

где $МСМ$ – показатель маятниковой студенческой миграции из муниципального образования, чел.;

$ММ$ – численность лиц в возрасте от 18 до 24 лет, проживающих в муниципальном образовании, чел.;

$I_{оа}$ – индекс образовательной активности ($I_{оа}$ = 0,7; индекс рассчитан на основе информации о доле лиц с высшим и средним профессиональным образованием в общей совокупности лиц трудоспособного возраста);

$СМОУ$ – численность студентов в образовательных учреждениях муниципального образования, чел.

Суммарная маятниковая миграция из населенных пунктов в г. Екатеринбург оценивалась сложением количественных оценок всех видов маятниковой миграции: трудовой, студенческой и школьной.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

На основе делимитации было выделено 30 муниципальных образований Свердловской области, которые являются для г. Екатеринбурга поставщиками трудовых ресурсов. Группировка муниципальных образований по поясам

зонирования была проведена по критерию удаленности от центра агломерации. В ближний пояс агломерации (первый) вошли 5 населенных пунктов, в средний (второй) – 9, в дальний (третий) – 16, их доля в общей совокупности составила 16 %, 30 % и 54 % соответственно.

Для корректировки численности маятниковых мигрантов использованы коэффициенты, уменьшающие величину маятниковой трудовой миграции, рассчитанную по балансу трудовых ресурсов в зависимости от расстояния и различий муниципальных образований в уровне оплаты труда (табл. 5).

Таблица 5 / Table 5

Распределение муниципальных образований по заданным критериям для расчета маятниковой трудовой миграции / Distribution of municipalities according to specified criteria for calculating commuting labor migration

Критерии распределения муниципальных образований	Муниципальные образования	Кол-во, ед.
расстояние до г. Екатеринбурга $x \le 30$ км; $\frac{З/П_{мо}}{З/П_{Е}} < 1$	ГО Арамильский	1
расстояние до г. Екатеринбурга $x \le 30$ км; $\frac{З/П_{мо}}{З/П_{Е}} > 1$	ГО Верхняя Пышма	1
расстояние до г. Екатеринбурга $31 \le x \le 65$ км; $\frac{З/П_{мо}}{З/П_{Е}} < 1$	ГО: Верх-Нейвинский, Дегтярск, Первоуральск, Ревда, Сысертский Полевской, пос. Уральский	7
расстояние до г. Екатеринбурга $31 \le x \le 65$ км; $\frac{З/П_{мо}}{З/П_{Е}} > 1$	ГО Заречный	1
расстояние до г. Екатеринбурга $66 \le x \le 120$ км; $\frac{З/П_{мо}}{З/П_{Е}} < 1$	ГО: Артемовский, Асбестовский, Бисертский, Богданович, Верхний Тагил, Рефтинский, Староуткинск, Сухой Лог, Каменский, Кировградский, Каменск-Уральский, Малышевский, Невьянский, Режевской, Новоуральский и Нижнесергинский муниципальный район	16
расстояние до г. Екатеринбурга $66 \le x \le 120$; $\frac{З/П_{мо}}{З/П_{Е}} > 1$	нет	0
расстояние до другого муниципального образования $x \le 30$ км; $\frac{З/П_{мо}}{З/П_{Е}} < 1$	ГО: Среднеуральск, Березовский, Белоярский, Верхнее Дуброво	4

Для расчета маятниковой трудовой миграции населенные пункты были распределены согласно предложенным в таблице 4 критериям. Таким образом, по нашим оценкам, маятниковая трудовая миграция составила

169,7 тыс. человек (или 18 % от численности трудовых ресурсов), в том числе: в первом поясе зонирования – 25,9 тыс. чел. (или 17 %), во втором – 67,9 тыс. чел. (или 23 %), в третьем – 75,9 тыс. чел. (или 15 %).

После корректировки доля маятниковой трудовой миграции первого и третьего поясов зонирования сократилась, а второго возросла. Важную роль при этом сыграло, во-первых, нахождение в первом поясе населенного пункта с более высоким уровнем заработной платы, чем в г. Екатеринбурге (г. Верхняя Пышма) и близкое расположение ряда населенных пунктов первого пояса зонирования к населенному пункту из второго пояса также с более высокой оплатой труда (г. Заречный); во-вторых, значительная степень отдаленности населенных пунктов третьего пояса зонирования от центра Екатеринбурга.

На основании оценочных показателей маятниковой трудовой и образовательной миграции был рассчитан суммарный показатель маятниковой миграции. Данный показатель составил для первого пояса 35,4 тыс. чел., для второго пояса – 83,4 тыс. чел., для третьего пояса – 96,8 тыс. чел. Совокупная маятниковая миграция между населенными пунктами и г. Екатеринбургом равна 215,6 тыс. чел. (табл. 6).

Таблица 6 / Table 6

Показатели маятниковой трудовой миграции, маятниковой школьной миграции, маятниковой студенческой миграции и совокупной маятниковой миграции по поясам зонирования / Indicators of commuting labor migration, commuting school migration, commuting student migration and cumulative commuting migration by zones

Пояса зонирования	Маятниковая трудовая миграция, чел.	Маятниковая школьная миграция, чел	Маятниковая студенческая миграция, чел.	Совокупная маятниковая миграция, чел.	Доля, %
Первый пояс	25940	166	9330	35436	16
Второй пояс	67875	–	15520	83395	39
Третий пояс	75847	–	20950	96797	45
Всего	169662	0,166	45800	215628	100

Маятниковая образовательная миграция из ближайших населенных пунктов в центр агломерации составила 21 % от совокупной маятниковой миграции, трудовая – 79 %.

Оценка маятниковой миграции между населенными пунктами и г. Екатеринбургом по поясам зонирования показала, что ее распределение для первого, второго и третьего поясов составило 16 %, 39 % и 45 % соответственно (табл. 6).

Относительно высокий уровень маятниковой миграции, особенно ее трудовой компоненты, во втором и третьем поясах зонирования свидетельствует о наличие в местах проживания значительных проблем на рынке труда и требует их учета при разработке стратегий пространственного развития на различных уровнях управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, синтез балансового, мотивационного и территориального подходов, предложенный авторами, дал возможность рассматривать процессы маятниковой миграции в контексте пространственного развития и скорректировать оценки маятниковой миграции с учетом удаленности. Разработанная методика позволила оценить маятниковую миграцию, возникающую между г. Екатеринбургом и населенными пунктами, входящими в зоны его влияния, и ее структуру. Важными принципами данной методики при расчете маятниковой трудовой миграции стали ее зонирование в зависимости от расстояния от центра агломерации до центра населенного пункта, относящегося к зоне влияния г. Екатеринбурга, и учет разницы в оплате труда; при расчете маятниковой образовательной миграции – учет индекса образовательной активности населения, разницы в численности лиц в возрасте от 18 до 24 лет в населенном пункте и численности студентов в его образовательных учреждениях.

По нашим оценкам, маятниковая трудовая миграция составила 18 % от трудовых ресурсов всех населенных пунктов зоны влияния г. Екатеринбурга, в том числе в первом поясе зонирования 17 % от трудовых ресурсов населенных пунктов данного пояса, во втором – 23 %, в третьем – 18 %.

Общая маятниковая образовательная миграция, которая, по нашему мнению, также влияет на формирование и распределение трудовых ресурсов, оказалась достаточно существенной и составляет 21 % от суммарной маятниковой миграции, что подтвердило правильность идеи о ее включении в проводимый расчет.

Анализ распределения маятниковой миграции по поясам зонирования показал естественное снижение ее интенсивности в зависимости от отдаленности населенного пункта от г. Екатеринбурга в случае как с трудовой, так и образовательной миграции.

Однако, с нашей точки зрения, относительно высокий уровень трудовой и образовательной маятниковой миграции во втором поясе зонирования и наличие ее в третьем поясе зонирования говорит о проблемах структурирования экономического пространства региона, что необходимо учитывать при разработке стратегий развития территорий, вовлеченных в данные процессы. Стягивание трудовых ресурсов к активно развивающемуся центру наносит серьезный ущерб социально-экономическому развитию области. Для регионального развития предпочтительнее модель с более равномерным распределением трудовых ресурсов и меньшей маятниковой миграцией в рамках экономического пространства, позволяющего сохранить исторически сложившиеся центры приложения труда и стимулирующего центр агломерации в направлении интенсивного пути развития.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Программы Президиума РАН № 6, проект № 18-6-7-39 «Научно-методический инструментарий социоэкономической оценки ресурсообеспеченности домохозяйств как фактора динамичного развития регионов».

Библиографический список

Анимица Е. Г., Власова Н. Ю. Градоведение. Изд. 4-е, перераб. и доп. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2010. 433 с.

Богданова Л. П., Драгунова А. А. Маятниковая трудовая миграция на периферии московского региона (на примере города Клин) // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2015. № 1–2. С. 91–97.

Богоров В., Новиков А., Серова Е. Самопознание города // Археология периферии: сб. ст. / Сост. Ю. Григорян. М.: Strelka Institute, 2013. С. 380–405.

Бугаев М. А. Маятниковые миграции на рынке труда Санкт-Петербурга и Ленинградской области // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2015. № 4. С. 86–116.

Волчкова И. В. Особенности социально-экономического развития городских агломераций в России. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2013. 92 с.

Глушкова В. Г. Московская агломерация. М.: Энциклопедия «Москва», 1997. 112 с.

Дорофеева Л. А., Касьянова Е. А. Маятниковая миграция населения в Красноярской городской агломерации (на примере населенных пунктов Емельяновского района) // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Науки о Земле. 2017. Т. 20. С. 25–42.

Кадочников С. М. Человеческий потенциал агломераций и эффективность компаний: случай Большого Урала // Кадочников С. М., Алейникова И. С., Бахтурина А. С. и др. Аналитический доклад Высшей школы экономики и менеджмента. УрФУ: Екатеринбург, 2011. 23 с.

Кузьмин А. И., Носов А. А., Давиденко А. Н., Илинбаева Е. А. Опыт теоретического и эмпирического исследования маятниковой трудовой миграции в регионах России // Журнал экономической теории. 2013. № 3. С. 259–264.

Лаппо Г. М., Полян П. М., Селиванова Т. И. Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 45–52.

Листенгурт Ф. М. Генеральная схема расселения на территории СССР на период до 1980 г. и прогнозы систем расселения на период до 1990–2000 гг. М.: ЦНИИП градостроительства, 1976. 78 с.

Махрова А. Г., Кириллов П. Л., Бочкарев А. Н. Маятниковые трудовые миграции населения в московской агломерации: опыт оценок потоков с использованием данных сотовых операторов // Региональные исследования. 2016. № 3. С. 71–82.

Медведь О. А. Анализ структуры пригородных пассажиропотоков в Санкт-Петербургском железнодорожном узле // Известия Петербургского университета путей сообщения. 2011. № 1. С. 7–18.

Михайлюк М. А. Исследование влияния транспортной инфраструктуры на маятниковую миграцию (на примере Санкт-Петербургской агломерации) // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2017. № 1. С. 66–79.

Полян П. М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. М.: Ин-т географии АН СССР, 1988. Ч. 1. 220 с.

Пространственная организация социально-трудовых систем: генезис и проблемы развития / под ред. О. А. Козловой. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2010. 206 с.

Уляева А. Г. Анализ методических подходов к выделению агломерационных образований // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 12. С. 17–27.

Уляева А. Г., Мигранова Л. И. Исследование процессов маятниковой трудовой миграции в городской агломерации // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2017. № 5. С. 179–193.

Шитова Ю. Ю. Маятниковая трудовая миграция в Московской области: методический и прикладной анализ // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2006. Т. 10, № 1. С. 63–79.

Шитова Ю. Ю., Шитов Ю. А. Анализ и прогнозирование маятниковой трудовой миграции в Подмосковье (на примере г. Дубны) // Проблемы прогнозирования. 2008. № 4. С. 112–122.

Drobne S., Rajar T., Lisec A. Dynamics of Migration and Commuting to the Urban Centers of Slovenia, 2000–2011 // Geodetski Vestnik. 2013. Vol. 57, № 2. P. 333–353. DOI: 10.15292/geodetski-vestnik.2013.02.333-353.

Lukic V., Tosic B. Daily Commuting – Similarities and Differences between Serbia and Slovenia // Acta geographica Slovenica. 2011. Vol. 51, № 2. P. 319–342. DOI: https://doi.org/10.3986/AGS51.

Rae A. The Geography of Travel to Work in England and Wales: Extracts from the 2011 Census // Applied Spatial Analysis and Policy. 2017. Vol. 10, № 4. P. 457–473. DOI: https://doi.org/10.1007/s12061-016-9196-0.

Stefanouli M., Polyzos S. Gravity vs Radiation Model: Two Approaches on Commuting in Greece // Transportation Research Procedia. 2017. Vol. 24. P. 65–72. DOI: https://doi.org/10.1016/j.trpro.2017.05.069.

Viry G., Rüger H., Skora T. Migration and Long-Distance Commuting Histories and Their Links to Career Achievement in Germany: A Sequence Analysis // Sociological Research Online. 2014. Vol. 19, № 1. P. 1–15. DOI: https://doi.org/10.5153/sro.3263.

Информация об авторах

Бедрина Елена Борисовна – канд. экон. наук, доцент кафедры международной экономики и менеджмента Высшей школы экономики и менеджмента ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19, старший научный сотрудник ФГБУН Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29

ORCID: 0000-0002-7420-7499

ResearcherID: J-7079-2018

Электронный адрес: bedrina1967@mail.ru

Козлова Ольга Анатольевна – д-р экон. наук, руководитель Центра исследований социоэкономической динамики ФГБУН Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62
ORCID: 0000-0002-0448-3519
ResearcherID: M-4659-2016
Электронный адрес:Olga137@mail.ru

Ишуков Александр Александрович – ассистент кафедры международной экономики и менеджмента Высшей школы экономики и менеджмента ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19, экономист ФГБУН Института экономики Уральского отделения Российской академии наук, 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29
ORCID: 0000-0003-4420-6329
ResearcherID: T-2234-2018
Электронный адрес:alex-xz5@yandex.ru

Статья получена 16 октября 2018 года

UDC 331.25
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-631-648

METHODOLOGY ASPECTS IN ESTIMATING COMMUTING OF THE POPULATION

Elena B. Bedrina
Ural Federal University, 19 Mira str., Yekaterinburg, 620002, Russia
Institute of Economics, the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, 29 Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014, Russia
ORCID: 0000-0002-7420-7499
ResearcherID: J-7079-2018
E-mail: bedrina1967@mail.ru

Olga A. Kozlova
Institute of Economics, the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, 29 Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014, Russia
Ural State University of Economics, 62 8th of March str., Yekaterinburg, 620144, Russia
ORCID: 0000-0002-0448-3519
ResearcherID: M-4659-2016
E-mail: Olga137@mail.ru

Alexander A. Ishukov
Ural Federal University, 19 Mira str., Yekaterinburg, 620002, Russia
Institute of Economics, the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, 29 Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014, Russia
ORCID: 0000-0003-4420-6329
ResearcherID: T-2234-2018
E-mail: alex-xz5@yandex.ru

For citation:
Bedrina, E. B., Kozlova, O. A. and Ishukov, A. A. (2018), "Methodology Aspects in Estimating Commuting of the Population", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 631–648, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-631-648.

Introduction. The article deals with the problem of measuring and estimating commuting of the population, which is acquiring a constantly growing role in the redistribution of labor resources, both in the regional and interregional aspects. Commuting is considered as a factor in exercising the labor potential of the population. Due to the complexity of accounting for the commuting, its quantitative estimation becomes especially important.

Aims. The aim of the study is to determine and develop the methodology for estimating commuting as well as to test the hypothesis that circular migration, providing for the necessary resources for the population and exercise of the labor potential, at the same time leads to social and economic degradation of the permanent residence territory.

Methods. Delimitation and zoning of economic space was considered using Yekaterinburg city and the nearby municipalities of the Sverdlovsk Region as an example. An estimation of commuting by types (labor and educational) was carried out on the basis of Rosstat data and investment passports of the municipalities within the zone of influence of Yekaterinburg. When estimating commuting, the balance of labor resources is used adjusted to the remoteness of the territory from the metropolis and the territorial difference in wages. The authors believe that the use of balance, motivational and territorial approaches in evaluating commuting makes it possible to produce the truest estimation of its scales.

Results. The results of the methodological instruments approbation show the existence of a sufficiently high level of commuting, including the second and third zones in Yekaterinburg economic space zoning.

Conclusion. Following the formation of the Yekaterinburg agglomeration, there has been an excessive convergence of the region's labor resources to an actively developing metropolis. The results obtained can be used to develop strategic planning documents for socio-economic and spatial development of both municipalities and the region as a whole.

Keywords: population; commuting of the population; municipalities; zoning of the territory; city agglomeration; estimating commuting of the population

ACKNOWLEDGMENTS

The research was supported within the grant provided by the RAS Presidium Program no. 6, project no. 18-6-7-39 "Scientific and methodological tools of socioeconomic assessment of households resource provision as a factor in the dynamic development of regions".

References

Animitsa, E. G. and Vlasova. N. Yu. (2010), *Gradovedenie* [Gradovedenie], USUE Publishing House, Yekaterinburg, Russia.

Bogdanova, L. P. and Dragunova, A. A. (2015), "Commuting migration on the Moscow region periphery (example of Klin town)", *The Herald of Tver State University. Series "Economics and Management",* no. 1–2, pp. 91–97.

Bogorov, V., Novikov, A. and Serova, E. (2013), "Self-knowledge of the city", in Grigoryan, Yu. (ed.), *Arkheologiya periferii* [Archeology of the periphery], Strelka Institute, Moscow, Russia, pp. 380–405.

Bugaev, M. A. (2015), "Labor commuting in the labor market of Saint-Petersburg and Leningrad region", *St Petersburg University Journal of Economic Studies,* no. 4, pp. 86–116.

Volchkova, I. V. (2013), *Osobennosti sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya gorodskikh aglomeratsii v Rossii* [Features of the socio-economic development of urban agglomerations in Russia], TSUAB Publishing House, Tomsk, Russia.

Glushkova, V. G. (1997), *Moskovskaya aglomeratsiya* [Moscow agglomeration], Entsiklopediya "Moskva", Moscow, Russia.

Dorofeeva, L. A. and Kasyanova, E. A. (2017), "Commuting in Krasnoyarsk urban agglomerations", *The Bulletin of Irkutsk State University. Series "Earth Sciences"*, vol. 20, pp. 25–42.

Kadochnikov, S. M. (2011), "Human potential of agglomerations and the companies efficiency: the case of the Big Urals", in Kadochnikov, S. M., Aleinikova, I. S., Bakhturina, A. S. et al., *Analiticheskii doklad Vysshei shkoly ekonomiki i menedzhmenta* [Analytical report of the Graduate School of Economics and Management], UrFU Publishing House, Yekaterinburg, Russia.

Kuzmin, A. I., Nosov, A. A, Davidenko, A. N. and Ilinbaeva, E. A. (2013), "Experience theoretical and empirical research commuting in Russian regions", *Russian Journal of Economic Theory*, no. 3, pp. 259–264.

Lappo, G. M., Polyan, P. M. and Selivanova, T. I. (2007), "Agglomerations of Russia in the XXI century", *Vestnik Fonda regional'nogo razvitiya Irkutskoy oblasti,* no. 1, pp. 45–52.

Listengurt, F. M. (1976), *Generalnaya skhema rasseleniya na territorii SSSR na period do 1980 g. i prognozy sistem rasseleniya na period do 1990–2000 gg.* [General scheme of settlement on the territory of the USSR for the period up to 1980 and forecasts of settlement systems for the period up to 1990–2000], Tsentral'nyi nauchno-issledovatel'skii i proektnyi institut po gradostroitel'tvu, Moscow, Russia.

Makhrova, A. G., Kirillov, P. L. and Bochkarev, A. N. (2016), "Labour commuting in Moscow metropolitan area: evaluation of flows using data from mobile network operators", *Regionalnye issledovaniya,* no. 3, pp. 71–82.

Medved', O. A. (2011), "Analysis of commuter passenger flow structure at the St. Petersburg railway junction", *Izvestiya Peterburgskogo universiteta putei soobshcheniya,* no. 1, pp. 7–18.

Mikhailiuk, M. A. (2017), "The study of transport infrastructure impact on pendulum migration (the case of Saint-Petersburg agglomeration)", *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya,* no. 1, pp. 66–79.

Polyan, P. M. (1988), *Metodika vydeleniya i analiza opornogo karkasa rasseleniya. Chast' 1* [Methods for the selection and analysis of the reference frame settlement. Part 1], Institute of Geography of the USSR Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Kozlova, O. A. (ed.) (2010), *Prostranstvennaya organizatsiya sotsialno-trudovykh sistem: genezis i problemy razvitiya* [Spatial organization of social and labor systems: the genesis and problems of development], Institute of Economics of the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia.

Ulyaeva, A. G. (2016), "An analysis of methodological approaches to the determination of agglomerations", *Regional Economics: Theory and Practice,* no. 12, pp. 17–27.

Ulyaeva, A. G. and Migranova, L. I. (2017), "Study of commuting labor migration in urban agglomerations", *Herald Belgorod University of Cooperation, Economics and Law,* no. 5, pp. 179–193.

Shitova, Yu. Yu. (2006), "Commuting in the Moscow region: A methodical and empirical analysis", *The HSE Economic Journal,* vol. 10, no. 1, pp. 63–79.

Shitova, Yu. Yu. and Shitov, Yu. A. (2008), "Analysis and forecasting of commuting labor migration in the Moscow region (on the example of Dubna)", *Problemy prognozirovaniya,* no. 4, pp. 112–122.

Drobne, S., Rajar, T. and Lisec A. (22013), "Dynamics of migration and commuting to the urban centers of Slovenia, 2000–2011", *Geodetski Vestnik*, vol. 57, no. 2, pp. 333–353, doi: 10.15292/geodetski-vestnik.2013.02.333-353.

Lukic, V. and Tosic, B. (2011), "Daily commuting – similarities and differences between Serbia and Slovenia", *Acta geographica Slovenica*, vol. 51, no. 2, pp. 319–342, doi: https://doi.org/10.3986/AGS51.

Rae, A. (2017), "The Geography of travel to work in England and Wales: Extracts from the 2011 census", *Applied Spatial Analysis and Policy*, vol. 10, no. 4, pp. 457–473, doi: https://doi.org/10.1007/s12061-016-9196-0.

Stefanouli, M. and Polyzos, S. (2017), "Gravity vs radiation model: Two approaches on commuting in Greece", *Transportation Research Procedia*, vol. 24, pp. 65–72, doi: https://doi.org/10.1016/j.trpro.2017.05.069.

Viry, G., Rüger, H. and Skora, T. (2014), "Migration and long-distance commuting histories and their links to career achievement in Germany: A sequence analysis", *Sociological Research Online*, vol. 19, no. 1, pp. 1–15, doi: https://doi.org/10.5153/sro.3263.

Received October 16, 2018

УДК 332.146
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-649-666

ИНВЕСТИРОВАНИЕ КЛАСТЕРНЫХ ИНИЦИАТИВ НА ТОСЭР МОНОГОРОДОВ: ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

О. П. ИВАНОВА
Кемеровский государственный университет, г. Кемерово, Россия

Для цитирования:
Иванова О. П. Инвестирование кластерных инициатив на ТОСЭР моногородов: проблемы и направления совершенствования // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 4. С. 649–666. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-649-666.

Введение: анализ существующих мер поддержки моногородов и кластеров, а также инвестиционной и кластерной политики в Российской Федерации, практики привлечения инвесторов и резидентов в моногорода, оценка результативности мер поддержки моногородов, обзор научных исследований и отчетов органов власти свидетельствуют о том, что проблемы инвестирования, в том числе кластерных инициатив на территориях опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) моногородов, до настоящего времени не решены. Эти проблемы обусловлены недостатками разработки и реализации государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы, а также инфраструктурных, инвестиционных и других проектов, фрагментарным характером инфраструктурного развития, рисками инвестирования на ТОСЭР моногородов, проблемами региональной инвестиционной политики, наличием инфраструктурных ограничений для развития кластеров на ТОСЭР, спецификой моногородов.

Цель: определение направлений совершенствования механизма инвестирования кластерных инициатив на ТОСЭР моногородов.

Методы: теоретического исследования, системного анализа.

Результаты: предложены меры, направленные на изменение законодательства в сфере поддержки и финансирования кластеров, ТОСЭР моногородов, совершенствование стратегического планирования и организационного обеспечения функционирования инвестиционного механизма.

Выводы: предложенные рекомендации могут представлять интерес для разработчиков стратегий создания и развития ТОСЭР моногородов с учетом кластерного подхода, использоваться при корректировке инвестиционной и кластерной политики в Российской Федерации.

Ключевые слова: инвестирование; инвестиционный механизм; моногород; меры поддержки моногородов; кластерные инициативы; кластер; инвестор; территория опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР)

ВВЕДЕНИЕ

Для диверсификации экономики 319 российских моногородов востребован эффективный механизм привлечения инвестиций в данные муниципальные образования. Существует ряд инструментов стимулирования финансирования в преобразование монопрофильных территорий. Впервые единый

© Иванова О. П., 2018

перечень мер поддержки моногородов[1] был сформирован Минэкономразвития России в апреле 2016 года. В июне 2018 года он был актуализирован[2]. Администраторами мер Единого перечня являются 25 федеральных органов исполнительной власти, организаций и институтов развития, с объемом ежегодного финансирования в 360 млрд руб.[3]

Одна из мер поддержки моногородов – получение статуса территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Всего в Российской Федерации ТОСЭР в моногородах и других муниципальных образованиях, включая организованные промышленные зоны, составляет 62[4]. Однако, несмотря на то, что механизм ТОСЭР в моногородах планировался как инструмент повышения инвестиционной привлекательности территории, практика свидетельствует о существовании проблемы привлечения инвесторов в такие города. Так, в частности, на конференции «Территория опережающего социально-экономического развития: вопросы теории и практики»[5] эксперты обсуждали, что часто не получают одобрения проекты, связанные с переносом производства с другой территории. Проекты потенциальных резидентов ТОСЭР, целью которых заявлено расширение или модернизация производства на той же базе, не всегда имеют шанс на реализацию. Проблемой привлечения инвесторов является и то обстоятельство, что длительность процедуры получения статуса резидента ТОСЭР моногорода составляет более 12 недель. О сложности привлечения резидентов на ТОСЭР моногородов свидетельствует число зарегистрированных в реестре резидентов: по состоянию на 5 сентября 2018 года их насчитывается всего 171[6].

Помимо механизма ТОСЭР развитию моногородов может способствовать развивающаяся с 2008 года кластерная политика, включающая меры, способствующие возникновению и развитию кластерных инициатив. С 2012 года Минэкономразвития России реализует программу поддержки инновационно-

---

[1] *Единый* перечень мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) [Электронный ресурс]: офиц. сайт М-ва экон. развития Рос. Федерации. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/econReg/monitoringmonocity/20160415 (дата обращения: 12.09.2018).

[2] *В России* введены 32 новые меры поддержки моногородов [Электронный ресурс]: сайт Фонда развития моногородов. URL: http://www.frmrus.ru/news/v_rossii_vvedeny_32_novye_mery_podderzhki_monogorodov/ (дата обращения: 18.09.2018).

[3] *Реестр* мер поддержки [Электронный ресурс]: сайт Фонда развития моногородов. URL: http://www.frmrus.ru/documents/reestr.php (дата обращения: 12.09.2018).

[4] *Полный* список преференциальных территорий: особых экономических зон (ОЭЗ) федеральных и региональных, опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР, ТОР) в моногородах, на Дальнем востоке и других муниципальных образованиях Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://решение-верное.рф/toser-all (дата обращения: 11.09.2018).

[5] *14 мая* поделились опытом привлечения инвесторов – резидентов ТОСЭР на II Всероссийской научно-практической конференции «Территория опережающего социально-экономического развития: вопросы теории и практики» в IT-парке в Набережных Челнах [Электронный ресурс]. URL: http://решение-верное.рф/news/toser-chelny-ieml-sience-conference-may-2018 (дата обращения: 11.07.2018).

[6] *Реестр* резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территории монопрофильных муниципальных образований [Электронный ресурс]: офиц. сайт М-ва экон. развития Рос. Федерации. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/econreg/monitoringmonocity/2016160505 (дата обращения: 12.09.2018).

технологических кластеров[7]. С 2015 года Минпромторг России создает реестр промышленных кластеров, а с 2016 года осуществляет их поддержку[8]. Существует опыт разработки и реализации программ создания кластеров в моногородах. Так, в частности, оказывается помощь центрам кластерного развития в рамках программы Минэкономразвития России по поддержке малого и среднего предпринимательства: машиностроительный кластер Республики Татарстан в моногороде Набережные Челны, ядерный инновационный кластер в моногороде Димитровград Ульяновской области[9].

Таким образом, принимаются многочисленные меры по привлечению инвестиций в моногорода, на ТОСЭР монопрофильных поселений, в кластерное развитие. Однако проблемы привлечения инвесторов, резидентов на ТОСЭР моногородов, участников в кластеры, т.е. в целом проблемы механизма инвестирования, в том числе и кластерных инициатив на ТОСЭР моногородов, все еще в полной мере не решены. Так, о невысокой эффективности мер поддержки моногородов еще в 2017 году заявлялось в отчете Счетной палаты РФ «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов»[10]. На практике востребован поиск решений, способных совершенствовать механизм привлечения инвестиций на ТОСЭР моногородов, в том числе для преобразования кластерных инициатив в развивающиеся кластеры.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Механизм инвестирования кластерных инициатив на ТОСЭР моногородов рассматривается нами как механизм инвестирования и управления бюджетными и внебюджетными ресурсами, система инструментов и методов

[7] *Об утверждении* государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 № 316. URL: http://base.garant.ru/70644224/ (дата обращения: 12.05.2018).

[8] *О промышленной* политике в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/70833138/ (дата обращения: 16.05.2018); *Об утверждении* государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 № 328. URL: http://base.garant.ru/70643464/ (дата обращения: 16.05.2018); *О промышленных* кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31.07.2015 № 779. URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71150302 (дата обращения: 16.05.2018); *Об утверждении* Правил предоставления из федерального бюджета субсидий участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 28.01.2016 № 41. URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71314830 (дата обращения: 18.05.2018).

[9] *Карта* кластеров России [Электронный ресурс]. URL: http://clusters.monocore.ru/list (дата обращения: 25.08.2018).

[10] *Отчет* о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов» [Электронный ресурс]: офиц. сайт Счет. палаты Рос. Федерации. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/901/31010/ (дата обращения: 16.06.2018).

обеспечения инвестиционной привлекательности моногородов для создания условий появления и развития кластерных инициатив, использующих преимущества ТОСЭР.

Следует разделить два понятия – «кластер» и «кластерная инициатива».

Кластер – кооперация компаний в целях сотрудничества на основе участия в системах создания стоимости; объединение компаний, располагающихся на одной территории, взаимодействие и взаимосвязь которых обеспечивает получение значительного эффекта даже при наличии незначительного числа занятых (Rosenfeld, 1997); взаимодополняющие друг друга компании, функционирующие не только в производстве, но и в обеспечивающих их деятельность отраслях, исследовательских организациях, а также институтах развития, взаимосвязь которых определяется не только рынком труда, но и производственным или иным взаимодействием (Steiner and Hartmann, 1998). Региональные кластеры рассматриваются как кооперационные образования предприятий, расположенных компактно на ограниченной территории (Enright, 1996).

Кластерная инициатива – проект, разрабатываемый и реализуемый совместными усилиями предпринимателей, органов власти, образовательных учреждений и научно-исследовательских институтов для сотрудничества по созданию, развитию и обеспечению конкурентоспособности кластера (Sölvell et al., 2003); проект, направленный на вовлечение представителей общественного и частного секторов в процесс идентификации кластера, выбора и реализации его стратегии; сложный проект, выполняемый кластерными организациями, роль которых заключается, в частности, в создании благоприятной институциональной среды, помощь участникам кластера в разработке и осуществлении общих проектов и программ (Sölvell et al., 2003); тип институционального соглашения с целью оптимизации взаимодействия участников кластера для извлечения выгоды (Катуков, 2014); механизм стимулирования инновационного развития, проведения региональной экономической политики с учетом стремлений самих предпринимателей. На практике не все кластерные инициативы имеют под собой реальные основания (кластеры). Обладающие потенциалом развития кластерные инициативы появляются в благоприятных условиях. Встречаются и препятствия кластеризации, обусловленные, например, недостаточно развитыми горизонтальными взаимодействиями между участниками и присутствием в регионах монопольных структур (Катуков, 2014).

Преимущества кластерообразования для территорий их размещения рассматриваются многими авторами (Куценко, 2016; Bergman and Feser, 1999; Ускова, 2008; Ковалева, 2011; Ксенофонтова, 2015). Указывается, что кластерообразование дает возможность регионам и городам обеспечить рост их конкурентоспособности, производительности за счет облегчения доступа к специализированным ресурсам, увеличить инновационный потенциал благодаря конкуренции внутри кластера. Преимущества кластерообразования для моногорода: рост налогооблагаемой базы за счет увеличения на территории числа предприятий, в том числе смежников, и активизации инновационного процесса, а также улучшение социально-экономического положения

населения. Выгоды от создания кластеров (Anbumozhi et al., 2013) заключаются в том, что они укрепляют потенциал территории для создания рабочих мест и улучшения качества жизни, стимулируют региональное экономическое развитие, вклад частного сектора, научных организаций и местной общественности в процесс управления экономической, политической и социальной сферами территории, содействуют созданию гибкой, инновационной и конкурентоспособной экономической структуры.

Тем не менее недостаточно изучен вопрос сочетания кластерного подхода и механизма ТОСЭР моногородов, отсутствуют работы, посвященные развитию механизма инвестирования на ТОСЭР моногородов. Возможность сочетания, симбиоза кластерного подхода и модели ТОСЭР моногородов обусловлена тем, что происходит пересмотр парадигмы кластерной политики. Наиболее важными становятся не структурные преобразования, а формирование не существовавших ранее индустрий в результате выстраивания дополнительных цепочек возникновения стоимости и реструктуризации старых (Куценко, 2015). Кластеры зарождаются в особых экономических зонах и индустриальных парках. В Китае ряд кластеров появились и получили развитие именно в особых экономических зонах, в частности кластеры информационных и коммуникационных технологий в Чжунгуаньцунь (Пекин), электроники и биотехнологии в Пудуне (Шанхай). Свободные экономические зоны и кластеры в Китае, как показывает практика, имеют тенденцию к сближению, «сложению» эффектов друг друга.

В России кластерные инициативы также начинают появляться и развиваться на территориях, обладающих особым статусом и льготами, например, в особых экономических зонах, формируются преимущественно сверху, представляя административную минивертикаль (Смородинская, 2015). Однако российские кластерные инициативы в основном нацелены на решение текущих задач компаний с государственным участием, а предприятия малого и среднего бизнеса не только слабо представлены в таких образованиях, но и не привлекаются к стратегическому управлению кластером (Катуков, 2014). Проекты формирования «предкластерных» структур – техно- и индустриальных парков, центров по поддержке фирм, относящихся к категории малого и среднего предпринимательства, рассматриваются как сценарии двух разных видов преобразования моногородов (инерционного и инновационного) (Брыков и Масленников, 2017; Замятина и Пилясов, 2015), что приводит к отсутствию планируемых, но громко анонсируемых результатов.

При кластеризации в Российской Федерации большая доля инвестиций направляется на создание новой или регенерацию изношенной инфраструктуры, а анализ кластерных инициатив показывает, что имеет место ориентация на получение быстрых выгод от предпринимаемых усилий, что, в свою очередь, порождает стремление имитировать инновационную активность (Дежина и Симачев, 2013). Формирование кластеров в муниципальном образовании рассматривается как результат административных (налоговых) и рыночных стимулов, их возникновение объясняется стремлением получить конкурентные преимущества, уникальный бренд территории, поддержку государства (Грызунова и др., 2017).

В научной литературе рассматриваются проблемы инвестирования в кластерах. Так, в частности, предложен инвестиционный механизм формирования регионального инновационно-индустриального кластера, включающий подход, целью которого является выделение компании-ядра будущего кластера для расширения данного вида бизнеса до кластерного образования (Яшин и др., 2015). В статье С. И. Баженова, И. В. Макаровой и А. А. Петрова (Баженов и др., 2016) инвестиционная политика, реализуемая в кластере, трактуется как система взаимодействий, появляющихся в процессе разработки и реализации инвестиционных решений участниками кластера. Она направлена на осуществление предпринимательских проектов в результате согласования экономических интересов, использования предпринимательских капитала (материальных, финансовых, интеллектуальных и других ценностей участников кластера, используемых для извлечения общего дохода) и ресурсов (способности построить взаимодействия между членами кластера). В научных публикациях рассматривается практика создания государственно-частного партнерства (ГЧП) в российских условиях как пример реализации программ поддержки государством инновационных кластеров, формирующихся в регионах (Пономаренко, 2014).

Среди бюджетного софинансирования создания кластеров выделяют целевые бюджетные фонды (государственные фонды поддержки малых фирм в процессе осуществления мероприятий целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства», региональные фонды стимулирования, Агентство по развитию предпринимательства, инвестиционно-продуктовый интегратор и др.). Описаны инструменты совместного инвестирования (эндаумент-фонды, мезонинное финансирование, форвардное инвестирование и инвестиционный интегратор) (Грызунова и др., 2017), рассматриваемые как вид деятельности, основанной на принципах достижения консенсуса интересов органов власти, бизнеса и потребителей и обеспечивающей синергию государственных возможностей концентрации ресурсов на избранных направлениях и стимулирование предпринимателей.

Зарубежные исследователи указывают на то, что правительство и промышленность являются основными источниками инвестирования развития кластерных инициатив (Andersson et al., 2004), однако развитие кластеров увеличивает потребность в привлечении финансирования. Так, Ö. Sölvell, G. Lindqvist и C. Ketels (Sölvell et al., 2003) обращают внимание на то, что новые кластерные инициативы получают в основном государственное финансирование, тогда как зрелые кластеры привлекают более разнообразные источники. Финансовые организации, как правило, не начинают кластерные инициативы, но их участие полезно для процесса кластеризации, особенно на стадии развития, в ситуации поддержки внутренней динамики кластера (Andersson et al., 2004). Отмечается, что «склонность к риску капитала» венчурных капиталистов может применяться как в процессе идентификации кластеров, заслуживающих инвестиций или приоритизации со стороны органов государственной власти, так и при определении направлений стратегического развития и оценке кластерных инициатив. Рядом специалистов (Andersson et al., 2004) миссия финансовых учреждений в развитии кластерных ини-

циатив определена следующим образом: обеспечение зарождения кластера, помощь на начальных этапах, координация создания специальных фондов, ориентированных на конкретные потребности кластера. Среди таких субъектов финансирования выделяют банки, страховые компании, государственные пенсионные фонды, инвестиционные фонды, бизнес-ангелов, венчурные компании и т. д.

По мнению автора статьи, кластерообразование в моногородах без сочетания с механизмами ТОСЭР может привести к усилению монопрофильности населенного пункта, особенно если создание кластера намечается на базе градообразующего предприятия. Развитие в моногородах кластерных инициатив может содействовать получению синергетического эффекта от комбинирования кластеризации и возможностей ТОСЭР. На основе исследования, анализа и систематизации критериев отбора пилотных кластеров в Российской Федерации[11], аналитических обзоров зарубежной и отечественной практики развития кластеров (Куценко, 2015; Braunerhjelm and Feldman, 2006; Enright, 1996; Perry, 2005; Le Heron and Stringer, 2008; Roelandt et al., 1999; Rosenfeld, 1997; Storper and Walker, 1989; Toledano, 1978) к факторам, способствующим возникновению и развитию кластерных инициатив на ТОСЭР моногородов, отнесены:

– развитие инженерной, транспортной, энергетической, социальной и жилищной инфраструктуры;

– производственный потенциал, в том числе уровень кооперации участников кластера; высокая концентрация участников – предприятий и организаций, функционирующих в профильной деятельности и осуществляющих смежные виды деятельности;

– значительный удельный вес малых и средних фирм в составе кластера;

– образовательный и научно-технологический потенциал города;

– условия для инновационного предпринимательства и квалифицированных кадров;

– наличие внутренней конкуренции между участниками кластера;

– возможность и стремление к структурным изменениям, построению дополнительных цепочек создания стоимости путем привлечения новых участников;

– наличие сетей, коллаборации в индустрии и науке;

– качество управления;

– сбалансированный состав коллегиальных органов управления кластером;

– горизонтальный характер партнерства в кластере, стратегия развития кластера как согласованное представление будущего всеми его участниками;

– открытость кластера.

[11] *Объявление* о формировании перечня пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров [Электронный ресурс]: офиц. сайт М-ва экон. развития Рос. Федерации. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/politic/doc20120319_001 (дата обращения: 16.06.2018).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Причины необходимости совершенствования механизма инвестирования кластерных инициатив на ТОСЭР моногородов обусловлены, во-первых, проблемами функционирования инвестиционного механизма в России; во-вторых, рисками существующих инструментов инвестирования на ТОСЭР моногородов; в-третьих, рисками инвестирования в кластерные инициативы.

Рассмотрим каждую причину в отдельности.

Проблемы функционирования существующего в Российской Федерации инвестиционного механизма связаны с разработкой и реализацией федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы, а также инфраструктурных, инвестиционных и других масштабных проектов, фрагментарным характером инфраструктурного развития страны (Тихомиров и Френкель, 2017). Разработка данных программ и проектов сопряжена с теми же недостатками, которые характерны для формирования стратегических документов и прогнозов социально-экономического развития. К проблемам Б. Тихомировым и А. Френкелем отнесено, в частности, то, что бюджетные средства предоставляются как на строительство объектов капитального строительства, которые не имеют утвержденной проектной документации, так и на реализацию инвестиционных проектов, для которых необходима пообъектная детализация в части обоснования необходимых бюджетных ассигнований на их осуществление. Отсутствует на практике действенный механизм по оказанию содействия реализации ключевых отраслевых инвестиционных проектов: стабильные и прозрачные условия государственного кредитования, гарантии по кредитам, привлекаемым для реализации проектов, механизм проектного планирования и финансирования. Для предприятий–исполнителей работ по проектам механизм доступа к этим стимулам искусственно усложнен. И наоборот, финансовые посредники, получающие бюджетные средства для реализации проектов, в течение длительного времени используют их не по прямому назначению, а для пополнения своих доходов.

Риски существующих инструментов инвестирования на ТОСЭР моногородов обусловлены не только непростой процедурой получения соответствующего статуса, но и характеристиками ТОСЭР. Есть опасность того, что монопрофильный город не сможет выполнить критерии, соответствующие статусу ТОСЭР, например, привлечь на территорию резидентов, имеющих стремление и возможности реализовать в городе инвестиционные проекты с определенным размером финансирования, предоставить резидентам ресурсы (например, земельные участки) для осуществления проектов, сформировать комплекс мер по преодолению инфраструктурных ограничений.

Существуют риски недостижения результатов по созданию и развитию ТОСЭР, обусловленные проблемами стратегического планирования на местах. Зачастую стратегии развития характеризуются исключением вероятности сбоя, возможного отрицательного отклонения от выбранного направления (Качалов, 2018), муниципалитеты стремятся убедить принимающие о предоставлении статуса ТОСЭР органы власти в бесспорной достижимости целей планируемой модели развития моногорода. Анализу рисков, как правило,

разработчики стратегических документов уделяют недостаточно внимания, тем более не отражают реальное положение в представляемых программных документах, несмотря на содержащиеся в правовых актах конкретные требования к разработке мер по выявлению риска при получении статуса ТОСЭР[12]. Среди таких рисков следует указать: угрозы неверного выбора совокупности субъектов, на функционирование которых будет воздействовать программа создания ТОСЭР в моногороде (Качалов, 2018); применения разных инструментов для невыполнения ограничительных мер, запретов, регламентированных нормативными документами; появления случаев неправомерного получения преференций нерезидентами ТОСЭР; нарушения сроков реализации мероприятий в рамках программы создания и развития ТОСЭР; имитации экономической политики.

Кроме того, выделим еще одну проблему инвестирования на ТОСЭР моногорода, препятствующую кластерообразованию на данной территории – это длительность процедуры получения статуса резидента ТОСЭР моногорода (более 12 недель). Весь период до получения статуса потенциальный резидент вкладывает ресурсы в строительство, а результат рассмотрения его заявки еще не известен. Такая ситуация снижает мотивацию инвесторов по вхождению на ТОСЭР моногорода.

Риски инвестирования в кластерные инициативы, в том числе и на ТОСЭР моногородов, обусловлены влиянием как внешних, так и внутренних факторов. Первые зависят от уровня развития инвестиционной и институциональной среды, инвестиционной политики, осуществляемой региональными органами власти, кластерной политики государства, наличия инфраструктурных ограничений для развития кластеров на ТОСЭР монопрофильного поселения. Вторые определяют инвестиционную политику кластера (финансовые возможности членов кластера; уровень развития производства; квалификация кадров; экономические цели кластера; уровень развития и продуктивность использования предпринимательского потенциала и ресурсов). На уровне предприятий моногородов сосредоточены проблемы инвестиционного процесса при формировании и совершенствовании производственных фондов: низкая организационная эффективность, дефицит собственных средств на модернизацию производств, неэффективный процесс формирования амортизационного фонда, не позволяющий осуществлять расширенное воспроизводство, высокий износ оборудования, зданий и сооружений, используемых в производстве. При этом исследователями признается, что косвенное и прямое государственное воздействие сильнее других факторов влияет на возможности инвестирования (Баженов и др., 2016).

Необходимость совершенствования механизма инвестирования кластерных инициатив вызвана потребностью снятия инфраструктурных огра-

[12] *О территориях* опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/70831204/ (дата обращения: 17.07.2018); *Об особенностях* создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов): [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 22.06.2015 № 614. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71007924/ (дата обращения: 17.07.2018).

ничений для развития кластеров на ТОСЭР. Подход к инфраструктурному развитию должен быть устойчивым во времени, поскольку частая смена приоритетов снижает инвестиционную привлекательность. Успешное инфраструктурное развитие возможно в случае наличия у всех заинтересованных сторон (органов власти и предпринимателей) возможности для осуществления эффективных коммуникаций. Анализ зарубежной практики показывает, что системность инфраструктурного планирования обеспечивается преимущественно в результате не только формирования инфраструктурных планов, но и деятельности специализированных координационных органов. Например, в Австралии, Великобритании, Голландии, Японии, Испании (занимающих более высокие позиции по «инфраструктурному критерию» в рейтинге Всемирного экономического форума, чем Россия) активно используют механизмы государственно-частного партнерства[13]. В нашей стране, несмотря на то, что в различных формах и на различных уровнях (в государственных программах и стратегиях экономического развития, в региональных и муниципальных перечнях объектов, по отношению к которым возможно применение концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве) встречаются определенные элементы инфраструктурного планирования, однако все они используются разрозненно. С целью совершенствования механизмов развития инфраструктуры и решения указанных проблем в 2018 году утверждена «дорожная карта» по развитию инструментария государственно-частного партнерства («инфраструктурная ипотека»)[14].

ОБСУЖДЕНИЕ

При принятии решения об инвестировании бюджетных средств на строительство объектов капитального строительства и реализацию масштабных инвестиционных проектов администраторы государственной поддержки должны проверять и анализировать утвержденную проектную документацию, пообъектную детализацию. Для этого требуется создание стабильных и прозрачных условий государственного финансирования, обеспечение ответственности лиц, принимающих решения об инвестировании.

Требуется повышение качества разработки стратегического планирования программ создания ТОСЭР в моногородах, выбор антирисковых мер в данных документах.

Для снижения риска неправомерного получения преференций нерезидентами ТОСЭР, имитации экономической политики, риска нарушения сроков реализации мероприятий при создании и в процессе развития ТОСЭР, отказа предоставления резидентам земельных участков и другого имущества

[13] *Проект* национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://pppcenter.ru/assets/files/260418-rait.pdf (дата обращения: 16.08.2018).

[14] *Об утверждении* плана мероприятий по развитию инструментария государственно-частного партнерства («инфраструктурная ипотека») [Электронный ресурс]: офиц. сайт Правительства Рос. Федерации. URL: http://government.ru/news/31625/ (дата обращения: 16.08.2018).

для обеспечения условий осуществления инвестиционных проектов, вероятности невыполнения обещаний при обеспечении резидентов необходимыми ресурсами, а в случае имеющихся ограничений (например, в инфраструктуре) при разработке мероприятий по их преодолению, риска чрезмерного вмешательства органов власти в деятельность резидентов необходимо создание эффективно функционирующего совета кластера в моногороде. К функциям этого совета должны быть отнесены общественная экспертиза решений органов власти, обсуждение принимаемых решений на уровне города, кластера, ТОСЭР, мониторинг использования мер государственной поддержки в отношении резидентов ТОСЭР.

Представляется необходимым внести коррективы в процедуру рассмотрения инвестиционных проектов, сократив срок процесса получения статуса резидента ТОСЭР, скорректировать критерии отбора проектов, представляемых резидентами. Интересам территории, ее населения, муниципальных органов власти отвечают проекты, направленные на расширение производства на той же базе, что и действующее производство, а также его модернизация или освоение новых технологий. Поэтому в первую очередь следует поддерживать их реализацию на ТОСЭР моногородов.

Для преодоления инфраструктурных ограничений и развития кластерных инициатив на ТОСЭР востребованы меры по совершенствованию политики государства в сфере стимулирования участия частных инвесторов в финансировании инфраструктурных проектов, а именно использование таких инструментов привлечения инвестиций, как выпуск муниципальных облигаций и муниципально-частное партнерство.

Существует успешная зарубежная практика использования механизмов выпуска инфраструктурных облигаций в целях инвестирования проектов во Франции, США, Чили и Австралии (Фрейдина, 2017). Автором настоящей статьи проведен анализ возможности эмиссии облигаций Кемеровского городского внутреннего займа 2018 года и разработан пакет документов для эмиссии облигаций (целевых муниципальных ценных бумаг). Поступления денежных средств (120 млн руб.) от размещения муниципальных ценных бумаг планируется направить на финансирование программы развития кластера легкой промышленности г. Кемерово, в частности строительства овчинного производства.

Использование муниципально-частного партнерства для инвестирования развития кластерных инициатив на ТОСЭР моногородов является перспективным. Это партнерство государства (муниципалитета) и частного сектора по реализации общественно значимых проектов, базирующееся на договоренностях о распределении между партнерами рисков и функций (Шарингер, 2004); организационно-институциональный союз предпринимателей и государства, формирующийся для реализации проекта на ограниченный отрезок времени (Пономаренко, 2014). Для реализации механизма государственно-частного партнерства приемлемым вариантом считается кластер. Так, с 2011 года реализуется проект по созданию технологических платформ – сетей на основе партнерства, целью которых является укрепление связей между фирмами, осуществляющими производство, и научно-исследовательскими

и образовательными организациями (Рудник, 2011). По сравнению с традиционными субсидиями механизм государственно-частного партнерства считается более гибким инструментом для выполнения поставленных задач и повышает эффективность инновационной политики, стимулируя государственные закупки инновационной продукции или разработку стратегий умной специализации регионов (да Фонсека и Пинхейро-Велосо, 2018). Государственно-частное партнерство реализуется в разнообразных формах, его главным финансовым инструментом выступает проектное финансирование. Среди факторов, определяющих успех использования последнего, эксперты ОЭСР выделяют[15]: распределение затрат, рисков, результатов и прав на интеллектуальную собственность между участниками на всех стадиях, вовлечение малых инновационных фирм, конкурсный подход к подготовке, финансированию и реализации проектов, достижение финансовой устойчивости, преодоление тенденции к недоинвестированию и пресечение недобросовестных практик.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для достижения цели совершенствования механизма инвестирования кластерных инициатив на ТОСЭР моногородов систематизированы результаты исследований кластеров, кластерообразования, кластерной политики в зарубежной и российской научной литературе. Выявлены проблемы механизма инвестирования, в том числе в кластерные инициативы на ТОСЭР моногородов.

Для решения выявленных проблем сформулированы рекомендации, направленные как на совершенствование законодательства в сфере поддержки и инвестирования кластерных инициатив, ТОСЭР моногородов (обеспечение стабильных и прозрачных условий государственного финансирования; корректирование процедуры рассмотрения и критериев оценки инвестиционных проектов инвесторов, сокращение срока получения статуса резидента ТОСЭР), так и улучшение стратегического планирования (включение в стратегические документы антирисковых мер), организационное обеспечение функционирования механизма инвестирования кластерных инициатив (создание совета кластера в моногороде); активизацию использования муниципальных облигаций и механизмов муниципально-частного партнерства в целях преодоления инфраструктурных ограничений и развития кластеров на ТОСЭР моногородов.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-02-00453-ОГН «Разработка методики формирования и развития внутрирегиональных (муниципальных) кластеров на территории опережающего социально-экономического развития моногорода».

[15] *Strategic* Public/Private Partnerships in Science, Technology and Innovation – Final Report. Paris: OECD, 2014 [Электронный ресурс]. URL: https://era.gv.at/object/document/1991/attach/Beilage_5a_OECD-_PPP_in_science_and_technology.pdf (дата обращения: 09.08.2018).

Библиографический список

Баженов С. И., Макарова И. В., Петров А. А. Управление реализацией инвестиционной политики предпринимательского кластера // Ars Administrandi (Искусство управления). 2016. № 1. С. 113–132. DOI: 10.17072/2218-9173-2016-1-113-132.

Брыков С. С., Масленников М. И. Управленческая компонента инновационно-технологической кластеризации моногородов России // Вопросы управления. 2017. № 2. С. 89–100.

Грызунова Н. В., Коокуева В. В., Церцеил Ю. С. Инвестиционная кластеризация, основные модели в развитии экономики России [Электронный ресурс] // ИТ-портал. 2017. № 1. URL: http://itportal.ru/science/economy/investitsionnaya-klasterizatsiya-os/ (дата обращения: 20.04.2018).

Дежина И. Г., Симачев Ю. В. Связанные гранты для стимулирования партнерства компаний и университетов в инновационной сфере: стартовые эффекты применения в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2013. № 3. С. 99–122.

Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Инновационный поиск в монопрофильных городах. Блокировки развития, новая промышленная политика и дорожная карта перемен. М.: Ленанд, 2015. 216 с.

Катуков Д. Д. Кластерная инициатива как особый экономический проект: европейская и российская практика // Инновации. 2014. № 7. С. 47–52.

Качалов Р. М. Методические вопросы анализа риска недостижения цели стратегии развития моногорода // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 1. С. 97–102.

Ковалева Т. Ю. Алгоритм идентификации и оценки кластеров в экономике региона // Вестник Пермского университета. Серия «Экономика». 2011. Вып. 4. С. 30–39.

Ксенофонтова О. Л. Промышленные кластеры как фактор развития региона: теоретический аспект // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2015. № 4. С. 66–71.

Куценко Е. С. Кластеры как сетевой инструмент инновационной политики [Электронный ресурс]. URL: http://libre.life/7524/0218/1/Clusters_2016.02.15.pdf (дата обращения: 10.06.2018).

Куценко Е. С. Пилотные инновационные территориальные кластеры России: модель устойчивого развития // Форсайт. 2015. Т. 9, № 1. С. 32–55. DOI: 10.17323/1995-459X.2015.1.32.55.

Пономаренко Е. Е. Государственно-частное партнерство в развитии инновационных кластеров // Теория и практика общественного развития. 2014. № 5. С. 160–163.

Рудник П. Б. Технологические платформы в практике российской инновационной политики // Форсайт. 2011. Т. 5, № 1. С. 16–25.

Смородинская Н. В. Глобализированная экономика: от иерархий к сетевому укладу. М.: Ин-т экономики РАН, 2015. 344 с.

Тихомиров Б., Френкель А. О единой социально-экономической политике и стратегическом планировании // Экономическая политика. 2017. Т. 12, № 4. С. 82–117. DOI: 10.18288/1994-5124-2017-4-04.

Ускова Т. В. Развитие региональных кластерных систем // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2008. № 1. С. 92–104.

Фонсека да Р. С., Пинхейро-Велосо А. Финансирование науки, технологий и инноваций: современная практика и перспективы // Форсайт. 2018. Т. 12, № 2. С. 6–22. DOI: 10.17323/2500-2597.2018.2.6.22.

Фрейдина И. А. Международный опыт финансирования инфраструктурных проектов // Экономическая политика. 2017. Т. 12, № 4. С 196–203. DOI: 10.18288/1994-5124-2017-4-08.

Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004. № 2. С. 8–22.

Яшин С. Н., Трифонов Ю. В., Кошелев Е. В. Инвестиционный механизм создания кластера в регионе с использованием технологий мультипликаторов и реальных опционов [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами: электрон науч. журн. 2015. № 10. URL: http://uecs.ru/marketing/item/3737-2015-10-08-06-11-29 (дата обращения: 05.06.2018).

Anbumozhi V., Thangavelu S. M., Visvanathan Ch. Eco-Industrial Clusters. A Prototype Training Manual. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2013. 145 p.

Andersson T., Schwaag-Serger S., Sörvik J., Wise E. The Cluster Policies Whitebook. Malmö: International Organization for Knowledge Economy and Enterprise Development, 2004. 266 p.

Bergman E. M., Feser E. J. Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications [Электронный ресурс]. URL: http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Bergman-Feser/contents.htm (дата обращения: 05.06.2018).

Braunerhjelm P., Feldman M. P. Cluster Genesis: Technology Based Industrial Development. Oxford: Oxford University Press, 2006. 352 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199207183.001.0001.

Enright M. J. Regional Clusters and Economic Development: A Research Agenda // Business Networks: Prospects for Regional Development / Ed. by U. H. Staber, N. V. Schaefer, B. D. Sharma. Berlin: de Gruyter, 1996. P. 190–213.

Heron Le R., Stringer C. Agri-Food Commodity Chains and Globalising Networks (The Dynamics of Economic Space). London: Routledge, 2008. 258 p.

Perry M. Business Clusters: An International Perspective (Routledge Studies in Business Organizations and Networks). London: Routledge, 2005. 252 p.

Roelandt T. J. A., den Hertog P., van Sinderen J., van den Hove N. Cluster Analysis and Cluster Policy in the Netherlands // Boosting Innovation: The Cluster Approach. Paris: OECD Proceeding. 1999. P. 315–338.

Rosenfeld S. A. Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development // European Planning Studies. 1997. Vol. 5, № 1. P. 3–23. DOI: 10.1080/09654319708720381.

Sölvell Ö., Lindqvist G., Ketels C. The Cluster Initiative Greenbook. Stockholm: Bromma tryck AB, 2003. 94 p.

Steiner M., Hartmann C. Learning with Clusters: A Case Study from Upper Styria // European Research in Regional Science. 1998. Vol. 8. P. 211–225.

Storper M., Walker R. The Capitalist Imperative. Territory, Technology, and Industrial Growth. N.Y.: Basil Blackwell, 1989. 352 p.

Toledano J. A. Propjs des Filires Industrielles // Revue d'Economie Industrielle. 1978. Vol. 6, № 1. P. 149–158.

Информация об авторе

Иванова Ольга Петровна – д-р экон. наук, профессор, профессор кафедры «Менеджмент имени И. П. Поварича» ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет», 650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6
ORCID: 0000-0002-9563-4166
ResearcherID: P-2974-2018
Электронный адрес: prof-ivanova@mail.ru

Статья получена 22 сентября 2018 года

UDC 332.146
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-649-666

CLUSTER INITIATIVES INVESTMENT IN THE TERRITORIES FOR PRIORITY SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF SINGLE-INDUSTRY TOWNS: PROBLEMS AND WAYS FOR IMPROVEMENT

Olga P. Ivanova
Kemerovo State University, 6 Krasnaya str., Kemerovo, 650000, Russia
ORCID: 0000-0002- 9563-4166
Researcher ID: P-2974-2018
E-mail: prof-ivanova@mail.ru

For citation:
Ivanova, O. P. (2018), "Cluster Initiatives Investment in the Territories for Priority Socio-Economic Development of Single-Industry Towns: Problems and Ways for Improvement", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 649–666, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-649-666.

Introduction. Analysis of existing support measures for single-industry towns, clusters, investment and cluster policy in the Russian Federation, as well as of the practices in investors and residents attraction to single-industry towns, efficiency assessment of support measures to single-industry towns, monitoring of research activities and authorities reports indicate that investment problems, including cluster initiatives in the territories for priority socio-economic development (TPSED) of single-industry towns are far from being resolved. They are conditioned by the limitations imposed by the development and implementation of government programs in the Russian Federation, Federal special-purpose programs, Federal targeted investment program, infrastructure, investment and other projects, by fragmentary character of infrastructure development, risks existing for investment in the TPSED of single-industry towns, problems of regional investment policy, presence of infrastructure limitations for cluster development in the TPSED, and the single-industry towns profile.

Aims. The aim of this article is to define directions for improvement of cluster formation investment vehicles in the TPSED of single-industry towns.

The following **methods** were used: theoretical research, system analysis.

Results. Suggestions were made for changes in the law referring to support and funding clusters and the TPSED of single-industry towns, long-term planning improvement and organizational support to investment vehicles.

Conclusion. Recommendations suggested may appeal to regional developers of TPSED of single-industry towns aiming to use cluster approach, as well as may be applied in adjusting investment and cluster policy in the Russian Federation.

Keywords: investment; investment vehicle; single-industry town; single-industry towns supportive measure; cluster initiative; cluster; investor; territories for priority socio-economic development (TPSED)

ACKNOWLEDGMENTS

The research was supported within the grant provided by the Russian Foundation for Basic Research, project no. 17-02-00453-OGN "Developing a methodology for establishing and promoting intra-regional (municipal) clusters in territories for priority socio-economic development of single-industry town".

References

Bazhenov, S. I., Makarova, I. V. and Petrov, A. A. (2016), "Management of investment policy in the enterprise", *Ars Administrandi,* no. 1, pp. 113–132, doi: 10.17072/2218-9173-2016-1-113-132.

Brykov, S. S. and Maslennikov, M. I. (2017), "Management component of innovative-technological clustering of Russian single-industry towns", *Management Issues*, no. 2, pp. 89–100.

Gryzunova, N. V., Kookueva, V. V. and Tsertseil, Yu. S. (2017), "Investment clustering, the main models in development of economy of Russia", *ITPortal,* no. 1 [Online], available at: http://itportal.ru/science/economy/investitsionnaya-klasterizatsiya-os/ (Accessed April 20, 2018).

Dezhina, I. G. and Simachev, Yu. V. (2013), "Matching grants for stimulating partnerships between companies and universities in innovation area: Initial effects in Russia", *Journal of the New Economic Association,* no. 3, pp. 99–122.

Zamyatina, N. Yu. and Pilyasov, A. N. (2015), *Innovatsionnyi poisk v monoprofil'nykh gorodakh. Blokirovki razvitiya, novaya promyshlennaya politika i dorozhnaya karta peremen* [Innovative search in single-industry towns. Development blocking, new industrial policy and road map of changes], Lenand, Moscow, Russia.

Katukov, D. D. (2014), "Cluster initiative as a special economic project: European and Russian practices", *Innovations,* no. 7, pp. 47–52.

Kachalov, R. M. (2018), "Methodical issues in assessing the risk of failure to achieve the strategy goal of the monotown development", *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences,* no. 1, pp. 97–102.

Kovaleva, T. Yu. (2011), "Algorithm for identification and clusters evaluation in the region's economy", *Perm University Herald. Economy*, no. 4, pp. 30–39.

Ksenofontova, O. L. (2015), "Industrial clusters as a factor in the development of the region: The theoretical aspect", *Modern High Technologies. Regional Application,* no. 4, pp. 66–71.

Kutsenko, E. S. (2016), "Clusters as a network tool of innovation policy" [Online], available at: https://libre.life/7524/0218/1/Clusters_2016.02.15.pdf (Accessed June 10, 2018).

Kutsenko, E. S. (2015), "Pilot innovative territorial clusters in Russia: A sustainable development model", *Foresight and STI Governance,* vol. 9, no. 1, pp. 32–55, doi: 10.17323/1995-459X.2015.1.32.55.

Ponomarenko, E. E. (2014), "Public-private partnership in development of innovative clusters", *Theory and Practice of Social Development,* no. 5, pp. 160–163.

Rydnik, P. (2011), "Technology platforms in the Russian innovation policy practice", *Foresight and STI Governance,* vol. 5, no. 1, pp. 16–25.

Smorodinskaya, N. V. (2015), *Teoriya i praktika obshhestvennogo razvitiya* [Globalized economy: From hierarchies to networking], Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Tikhomirov, B. and Frenkel, A. (2017), "On unified socio-economic policy and strategic planning", *Ekonomicheskaya Politika,* vol. 12, no. 4, pp. 82–117, doi: 10.18288/1994-5124-2017-4-04.

Uskova, T. V. (2008), "Development of the regional cluster systems", *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, no. 1, pp. 92–104.

Fonseca da, R. S. and Pinheiro-Veloso, A. (2018), "The practice and future of financing science, technology, and innovation", *Foresight and STI Governance*, vol. 12, no. 2, pp. 6–22, doi: 10.17323/2500-2597.2018.2.6.22.

Freidina, I. A. (2017), "International experience of infrastructure projects financing", *Ekonomicheskaya Politika*, vol. 12, no. 4, pp. 196–203, doi: 10.18288/1994-5124-2017-4-08.

Sharinger, L. (2004), "New model of investment partnership between the state and private sector", *Mir peremen*, no. 2, pp. 8–22.

Yashin, S. N., Trifonov, Y. V. and Koshelev, E. V. (2015), "The investment mechanism for creating a cluster in the region with use of technologies of multiples and real options", *Management of Economic systems: scientific electronic journal*, no. 10 [Online], available at: http://uecs.ru/marketing/item/3737-2015-10-08-06-11-29 (Accessed June 5, 2018).

Anbumozhi, V., Thangavelu, S. M. and Visvanathan, Ch. (2013), *Eco-industrial clusters. A prototype training manual*, Asian Development Bank Institute, Tokyo, Japan.

Andersson, T., Schwaag-Serger, S., Sörvik, J. and Wise, E. (2004), *The cluster policies whitebook*, International Organization for Knowledge Economy and Enterprise Development, Malmö, Sweden.

Bergman, E. M. and Feser, E. J. (1999), *Industrial and regional clusters: concepts and comparative applications* [Online], available at: http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Bergman-Feser/contents.htm (Accessed June 5, 2018).

Braunerhjelm, P. and Feldman, M. P. (2006), *Cluster genesis: Technology based industrial development*, Oxford University Press, Oxford, UK, doi: 10.1093/acprof:oso/9780199207183.001.0001.

Enright, M. J. (1996), "Regional clusters and economic development: A research agenda", in Staber, U. H., Schaefer, N. V. and Sharma, B. D. (ed.), *Business networks: Prospects for regional development*, de Gruyter, Berlin, Germany, pp. 190–213.

Heron Le, R. and Stringer, C. (2008), *Agri-food commodity chains and globalising networks (The dynamics of economic space)*, Routledge, London, UK.

Perry, M. (2005), *Business clusters: An international perspective (Routledge studies in business organizations and networks)*, Routledge, London, UK.

Roelandt, T. J. A., den Hertog, P., van Sinderen, J. and van den Hove, N. (1999), "Cluster analysis and cluster policy in the Netherlands", in *Boosting innovation: The cluster approach*, OECD Proceeding, Paris, France, pp. 315–338.

Rosenfeld, S. A. (1997), "Bringing business clusters into the mainstream of economic development", *European Planning Studies*, vol. 5, no. 1, pp. 3–23, doi: 10.1080/09654319708720381.

Sölvell, Ö., Lindqvist, G. and Ketels, C. (2003), *The cluster initiative greenbook*, Bromma tryck AB, Stockholm, Sweden.

Steiner, M. and Hartmann, C. (1998), "Learning with clusters: A case study from upper Styria", *European Research in Regional Science*, vol. 8, pp. 211–225.

Storper, M. and Walker, R. (1989), *The capitalist imperative. Territory, technology, and industrial growth*, Basil Blackwell, N.Y., USA.

Toledano, J. A. (1978), "Propjs des filires industrielles", *Revue d'Economie Industrielle*, vol. 6, no. 1, pp. 149–158.

Received September 22, 2018

УДК 32.01:352.075.1
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686

ПОЧЕМУ ДЕПУТАТЫ НЕ БУНТУЮТ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ АССАМБЛЕЙ В МАЛЫХ ГОРОДАХ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

С. Н. ШКЕЛЬ
Уфимский государственный нефтяной технический университет,
г. Уфа, Россия

Для цитирования:
Шкель С. Н. Почему депутаты не бунтуют: политический потенциал ассамблей в малых городах Республики Башкортостан // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 4. С. 667–686. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686.

Введение: городские советы являются главными представительными органами, полномочия которых связаны с контролем за исполнительной властью на локальном уровне. Однако на практике далеко не всегда депутатский корпус реализует функцию институционального ограничителя городской администрации. Это актуализирует вопрос о причинах низкого политического потенциала депутатов, ответ на который позволит лучше понять специфику муниципального устройства в современной России.

Цель: выявление причин низкого уровня автономии депутатов городских собраний от исполнительной власти на основе анализа эмпирических данных десяти малых городов Республики Башкортостан.

Методы: институциональный анализ, экспертный опрос посредством анкетирования, глубинные полуформализованные интервью, методы статистического анализа (описательная статистика, дисперсионный анализ).

Результаты: выявлены исторические и институциональные факторы низкого политического потенциала муниципальных советов в Республике Башкортостан; раскрыты механизмы контроля депутатского корпуса со стороны городских администраций; описаны основные социально-демографические характеристики депутатов городских собраний малых городов Башкортостана, обусловливающие низкий политический потенциал ассамблей локального уровня.

Выводы: на современном этапе в Республике Башкортостан сохраняется низкий политический потенциал муниципальных ассамблей. Это связано как с «наследием прошлого» в виде отсутствия опыта реального местного самоуправления в постсоветский период, так и неформальными практиками осуществления контроля за депутатским корпусом, которые сегодня активно используют главы городских администраций. Главным механизмом реализации такого контроля является интеграция в состав городского собрания сторонников главы города через электоральные процедуры. Депутаты из бюджетной сферы сегодня составляют большинство в городских советах и являются основным ресурсом обеспечения лояльности депутатского корпуса по отношению к городскому главе.

Ключевые слова: локальная политика; городские советы; муниципалитеты; депутатский корпус; политический потенциал; Республика Башкортостан

ВВЕДЕНИЕ

С нормативной точки зрения представительный орган муниципалитета является одним из важнейших институтов по контролю и ограничению исполнительной власти на локальном уровне. Однако на практике в России

© Шкель С. Н., 2018

далеко не всегда депутатский корпус реализует в полной мере свои политические функции. При этом степень политического влияния муниципальных ассамблей заметно варьируется как в хронологическом измерении, так и при межрегиональном сравнении. Почему в одних муниципалитетах городские советы сохраняют автономию от исполнительной власти, а в других случаях этого не происходит? Это главный исследовательский вопрос, которому посвящена настоящая статья.

Очевидно, что на политический потенциал муниципальных депутатов оказывают влияние факторы как внутреннего, так и внешнего порядка. Структура экономики, социально-демографическая и этническая композиция локального сообщества, констелляция местных элит, политико-режимные и формально-правовые особенности региона – все это влияет на уровень автономии и степень политической активности депутатского корпуса. Исследование конкретных факторов, создающих пределы политических возможностей муниципальных ассамблей, а также их кроссрегиональный сравнительный анализ видятся актуальной научной задачей, решение которой позволит лучше понять специфику организации муниципальной власти в разных российских регионах и причины ограниченной реализации городскими советами своих политических и представительских функций.

В качестве первого шага к решению этой задачи в данной статье представлен анализ факторов и конкретных политических механизмов, способствующих девальвации политического статуса местных ассамблей в малых городах Республики Башкортостан. Данный регион в свете рассматриваемой проблематики интересен своей авторитарной природой, что способствовало в постсоветский период распространению самых разнообразных практик и механизмов по ограничению политической самостоятельности городских собраний. Этот эмпирический опыт крайне ценен для систематизации основных факторов, создающих ограничения для развития политического потенциала ассамблей на местном уровне.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В политической науке достаточно хрестоматийным стал тезис о том, что в авторитарных режимах такие институты, как выборы, партии или законодательные собрания, не столько выполняют функции репрезентации народных интересов, сколько служат специфическими инструментами легитимации сложившегося политического порядка или кооптации потенциальных оппонентов (Gandhi and Przeworski, 2006; Magaloni, 2006; Levitsky and Way, 2010). Это означает, что если в демократиях выборы и парламентские ассамблеи являются аренами политической конкуренции и каналами рекрутирования политических элит, то в авторитарных условиях они выполняют иные задачи. Стабильность политического управления в авторитарных условиях зависит от возможности главы исполнительной власти контролировать ключевые политические институты и элитные группы. Подавление и прямые репрессии по отношению к оппонентам часто влекут политические издержки, поэтому авторитарные лидеры предпочитают использовать механизм кооп-

тации, интегрируя оппозицию в парламентские структуры (Mesquita De et al., 2003; Gerschewski, 2013). Это позволяет минимизировать уличную протестную активность. Однако контроль в легислатуре за потенциальными оппонентами возможно удержать только в том случае, если большинство мест в ней занимают сторонники власти. Таким образом, глава исполнительной власти в условиях электорального авторитаризма вынужден решать двойную задачу: кооптировать потенциальных оппонентов в легислатуру при сохранении в ней большинства своих сторонников.

Если механизмы решения этой задачи на национальном и региональном уровнях активно изучаются, то подобная проблематика на локальном уровне до сих пор исследована недостаточно полно. Значительная часть работ по муниципальной политике в России посвящена законодательным и административным основам местного управления (Ross, 2006; Верченов, 2008; Гельман и др., 2008), электоральным процессам на локальном уровне (Росс, 2008; Кынев и др., 2015; Гилев и др., 2017), а также проблемам оптимального распределения полномочий между муниципалитетами и государственным уровнем власти (Васильев, 2004; Нечаев, 2005; Ланкина, 2005). В последнее время исследователи все больше интересуются аспектами, раскрывающими политические взаимодействия местных элит внутри локального сообщества (Витковская, 2011; Пустовойт, 2014; Чирикова и Ледяев, 2015; Красильщиков и Троицкая, 2018). Однако можно отметить некоторую неравномерность изучения локальной политики в разных регионах. Так, если в Пермском крае или Свердловской области политологи давно и весьма плодотворно изучают особенности политической жизни в муниципалитетах (Киселев, 2007; Назукина и др., 2007; Рябова, 2008; Чирикова и др., 2014; Витковская, 2015; Манокин, 2017; Подвинцев и Рябова, 2018), то Республика Башкортостан в этой части остается во многом «terra incognito» (Шкель, 2017). Между тем кроссрегиональный сравнительный анализ муниципалитетов видится весьма многообещающим с точки зрения лучшего понимания специфики локальной политики в разных субъектах Российской Федерации, а также выявления общих закономерностей логики политических процессов на местном уровне.

В настоящем исследовании проведен анализ депутатского корпуса малых городов Республики Башкортостан с целью определения как формальных, так и неформальных факторов, обусловливающих низкий политический потенциал муниципальных ассамблей. Под «малым городом» понимается городская агломерация с численностью до 100 тыс. чел. В изучаемом регионе под это определение попадает 18 населенных пунктов. С помощью принципа рандомности для анализа были отобраны 10 городов: Белебей, Белорецк, Бирск, Дюртюли, Ишимбай, Кумертау, Мелеуз, Сибай, Туймазы и Учалы.

Для раскрытия формальных аспектов проблемы осуществлен обзор основных этапов развития муниципальной власти в постсоветской Башкирии, выявлены институциональные и политико-режимные факторы, ограничивающие политический потенциал ассамблей локального уровня.

Для определения неформальных факторов и конкретных механизмов обеспечения контроля муниципальных депутатов со стороны городских администраций использовался метод экспертных интервью. В период с мая по сен-

тябрь 2018 года был проведен опрос 40 респондентов. В эту выборку были отобраны депутаты городских собраний и муниципальные чиновники десяти вышеобозначенных малых городов Республики Башкортостан. В каждом из этих случаев были опрошены по 4 человека, два из которых представляли депутатский корпус города, а два – городскую администрацию. Опрос проводился с помощью анкетирования посредством электронной почты. Анкета включала в себя три вопроса:

1. Каков, по вашему мнению, процент депутатов городского собрания, зависимых от администрации города (оцените степень зависимости от 0 до 1)?
2. Какие группы депутатов (бюджетники, предприниматели, директора крупных предприятий, члены «партии власти», общественники, другие) более зависимы от администрации города?
3. Какие способы глава администрации использует, чтобы сохранять контроль над депутатами городского собрания?

Основные оценки и суждения экспертов были протестированы с помощью статистического анализа биографических данных депутатов городских собраний десяти отобранных случаев. Данные собирались по открытым источникам, опубликованным на официальных интернет-страницах городских советов. База данных включила 200 единиц наблюдений по 20 депутатам в 10 городах. Анализ осуществлялся по следующим переменным: пол, возраст, партийная принадлежность, сфера профессиональной деятельности.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Управление без самоуправления: этапы развития муниципальной власти в Республике Башкортостан

Развитие муниципального устройства Республики Башкортостан в постсоветский период обусловливалось как политикой центральной власти, так и спецификой сугубо регионального политического процесса. С точки зрения формирования конкретных моделей муниципального управления и роли депутатского корпуса в системе локальной власти весь постсоветский этап можно разделить на четыре основных этапа.

Первый этап (1989–1990 годы) связан с началом реформы муниципальной власти в России. Как и во многих других регионах, реформа местного самоуправления, предпринятая в период перестройки, а также относительно конкурентные выборы местных советов 1990 года (Гельман и др., 2008, с. 52–55) привели к существенному повышению уровня автономии советов в Башкирии. Ряд из них стали оплотом демократических сил и оппозиционного сопротивления региональным властям. Например, депутаты Уфимского городского совета в начале 1990-х годов выступали с критикой республиканской администрации за ее выжидательную позицию в период путча ГКЧП в августе 1991 года (Гревингхольт, 2004, с. 12), а также критиковали другие действия региональных властей за их авторитарный характер (Ланкина, 2006, с. 15). Однако распад СССР и отказ руководства России от выборов глав областных администраций с одновременным наделением их полномочиями по назна-

чению глав местных администраций привели к широким возможностям региональных властей для подавления автономии местных ассамблей.

Второй этап (1990–2005 годы) характеризуется обратным процессом, не просто радикальным сокращением степени автономии городских советов, а ликвидацией самих принципов муниципального самоуправления.

Статус национальной республики и преференции в рамках «парада суверенитетов» расширили возможности региональных элит выбирать свою собственную стратегию по выстраиванию политики внутри региона. Последствием этого стал отказ от самой идеи выборности муниципальных глав, а также обострение борьбы между исполнительной и законодательной властями по вопросу о том, кто должен назначать глав городских и районных администраций. Важность этого вопроса обусловливалась предстоящими выборами президента Республики Башкортостан при отсутствии явного фаворита. На эту должность претендовали председатель республиканского правительства М. Миргазямов и недавно избранный на должность главы регионального Верховного Совета М. Рахимов. Электоральный успех во многом зависел от того, кто контролировал избирательный процесс на местах. Поэтому нерешенность вопроса о прерогативах назначения глав муниципалитетов привела к тому, что выборы президента Республики Башкортостан, которые изначально планировалось провести в 1991 году, были отложены на более поздний срок и состоялись лишь в декабре 1993 года (Гревингхольт, 2004, с. 14–17).

В 1992 году в аппаратной борьбе М. Рахимов вышел победителем, отстранив М. Миргазямова с поста премьер-министра (Гревингхольт, 2004, с. 14). После этого последовало масштабное переназначение глав администраций городов и районов, когда в 1992–1993 годах формально подтвердили свои полномочия 39 глав муниципалитетов. Таким образом, перед президентскими выборами более 60 % глав муниципальной власти оказались напрямую назначенными руководством республиканского Верховного Совета во главе с М. Рахимовым, что значительно укрепило позиции последнего в его борьбе за пост президента Башкортостана, который он занял в 1993 году, заручившись поддержкой 64 % избирателей (Гревингхольт, 2004, с. 17).

24 декабря 1993 года Верховным Советом Республики Башкортостан была принята республиканская Конституция, которая наделяла президента полномочиями назначать и смещать со своих постов глав городских и районных администраций[1]. В 1994 году были приняты законы «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан»[2] и «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан»[3], которые конкретизировали структуру муниципального уровня власти в регионе. Согласно статье 24 указанного закона

[1] *Конституция* Республики Башкортостан. Уфа: Республика, 1993. 33 с.

[2] *О местном* самоуправлении в Республике Башкортостан [Электронный ресурс]: Закон Респ. Башкортостан от 20.12.1994 № ВС-26/3. URL: http://docs.cntd.ru/document/935101231 (дата обращения: 04.05.2018).

[3] *О местном* государственном управлении в Республике Башкортостан [Электронный ресурс]: Закон Респ. Башкортостан от 12.10.1994 № 25/12. URL: http://docs.cntd.ru/document/935101263 (дата обращения: 04.05.2018).

«О местном государственном управлении в Республике Башкортостан», местная администрация в районах и городах относилась к исполнительным и распорядительным органам местного государственного управления. Фактически это означало, что на уровне городов и районов местное самоуправление исключалось посредством интеграции местных администраций в единую властную вертикаль. Собственно самоуправление допускалось только на уровне поселковых и сельских советов.

Таким образом, второй этап развития муниципальной власти в постсоветском Башкортостане привел к ликвидации самих основ самоуправления и формированию одной из наиболее авторитарных моделей муниципального управления среди российских регионов. В рамках данной модели депутаты местных ассамблей не имели никаких формальных полномочий влиять на главу муниципалитета, который назначался прямым указом президента республики и был всецело подконтролен последнему.

Когда в 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[4], стало очевидно, что положения регионального законодательства в части ущемления самостоятельности органов самоуправления со стороны региональных органов государственной власти входят в противоречие с нормами федерального законодательства. Однако политический контекст накануне выборов президента России в 1996 году, вынуждающий федеральный центр действовать в рамках стратегии «невмешательство в обмен на лояльность» (Гельман и др., 2008, с. 88–93), позволял региональной власти сохранять статус-кво и игнорировать не только федеральное законодательство, но и решения Конституционного суда Российской Федерации, требующего от башкирских властей ликвидировать практику назначения глав муниципальных образований как нарушающую конституционные нормы (Бабина, 2013).

Лишь в 2005 году после изменения баланса сил между федеральным центром и регионами, а также в связи с принятием нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[5] (далее – ФЗ № 131), региональные власти вынуждены были пойти на реформирование регионального законодательства в сфере местного самоуправления и отказаться от прямого назначения президентом глав городов и районов[6]. Это позволяет выделить 2005 год как начало *третьего этапа (2005–2014 годы)* развития муниципальной власти в Башкирии, в рамках которого сформировались контуры современной модели местного управления.

Вступление в силу ФЗ № 131 поставило перед региональной властью в Башкирии задачу сохранения контроля над муниципалитетами при необходи-

[4] *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/10104758/ (дата обращения: 04.05.2018).

[5] *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/186367/ (дата обращения: 04.05.2018).

[6] *О местном* самоуправлении в Республике Башкортостан [Электронный ресурс]: Закон Респ. Башкортостан от 18.03.2005 № 162-з. URL: http://docs.cntd.ru/document/422455448 (дата обращения: 04.05.2018).

мости существенного реформирования сложившейся авторитарной модели. Преследуя данную двоякую цель, региональные власти решили выбрать наиболее управляемую модель из трех возможных в рамках российского законодательства. Для этого 27 марта 2005 года во всех муниципальных образованиях Республики Башкортостан были проведены референдумы по вопросу о структуре муниципальной власти. Их особенность заключалась в том, что вопрос референдума не включал в себя вариант прямого избрания глав городов и районов[7] и был сформулирован следующим образом: «Согласны ли Вы с тем, чтобы в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», инициированного Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, была установлена следующая структура органов местного самоуправления муниципального образования: представительный орган муниципального образования (Совет), председателем которого является избираемый из его состава глава муниципального образования (Председатель Совета); местная администрация муниципального образования (Администрация) во главе с главой местной администрации (Глава Администрации)?». Как видно, вопрос намеренно был сформулирован таким образом, чтобы рядовым гражданам было трудно понять, какие другие модели муниципального устройства новый федеральный закон позволяет принять. Поэтому, голосуя, многие граждане даже не поняли, что выбрали отказ от возможности всенародного избрания главы муниципалитета.

Тем не менее по итогам референдума практика назначений глав муниципалитетов указами главы региона была отменена и теперь рекомендованную региональной администрацией кандидатуру стал утверждать депутатский корпус муниципалитета. Это, безусловно, расширило политические возможности местных ассамблей.

Современный, *четвертый, этап (2014 год – н. в.)* развития муниципальной власти в Башкирии связан с изменением федерального законодательства[8], в результате чего прежняя модель дополнилась институтом конкурсной комиссии, формируемой наполовину региональной властью и наполовину представителями муниципалитета. Сама конкурсная комиссия, безусловно, создает возможность контроля со стороны региональной администрации за процессом избрания на должность главы муниципального образования. В то же время необходимо признать, что диапазон политических возможностей муниципальных депутатов также существенно вырос. Если до 2005 года они вообще никак не могли повлиять на процесс наделения полномочиями главы муниципалитета, то в современной модели имеют ключевой рычаг влияния в виде завершающего голосования по кандидатурам, одобренным конкурсной комиссией.

[7] *Местный* референдум на территории муниципальных образований 27 марта 2005 года [Электронный ресурс]: офиц. сайт Центр. избират. комис. Респ. Башкортостан. URL: http://www.bashkortostan.vybory.izbirkom.ru (дата обращения: 04.05.2018).

[8] *О внесении* изменений в статью 26^3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/70662192/ (дата обращения: 11.09.2018).

Хотя в большинстве случаев процесс согласования главы муниципалитета с депутатским корпусом происходит рутинно, в последнее время стали появляться прецеденты прямых конфликтов между депутатами и региональной администрацией по вопросу конкретных кандидатур и кадровых решений. Так, например, в 2012 году депутаты городского совета города Дюртюли отказались выполнять предписание региональной прокуратуры об отстранении от должности мэра Рашида Гайсина[9]. Подобным образом в 2014 году депутаты городского собрания Нефтекамска объединились против попытки региональных властей пролоббировать О. Крысына на должность сити-менеджера. Депутаты консолидировано проголосовали против и смогли отстоять своего кандидата[10].

Тем не менее эти редкие случаи депутатских «бунтов» скорее демонстрируют противостояние не главе города, а региональной администрации. Фактически данные инциденты лишь подтверждают крепкую связку между депутатским корпусом города и местной исполнительной властью. Депутаты почти никогда не выступают инициаторами отставки мэра. Напротив, в случае угрозы его увольнения, которая исходит либо от региональной власти, либо от надзорных ведомств, они сохраняют лояльность и выступают против его увольнения.

На чем основана эта лояльность депутатского корпуса по отношению к главе администрации? Ответ на этот вопрос требует обращения к результатам эмпирического анализа.

Кто кого избирает? Результаты экспертного опроса

Как уже указывалось выше, экспертный опрос включал в себя три вопроса. Первый из них предлагал оценить процентную долю депутатов, которых можно обозначить как зависимых от администрации города (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

Степень зависимости депутатов / Degree of municipal deputies dependence

Оценки респондентов	Количество респондентов	Количество респондентов, %
0,5	1	2,5
0,7	29	72,5
0,8	4	10
0,9	5	12,5
1	1	2,5
Всего	40	100

[9] *Баширов Б.* Муниципальные отставки отложили до выборов [Электронный ресурс] // Коммерсантъ (Уфа). 2012. № 135. URL: https://www.kommersant.ru/doc/1987511 (дата обращения: 12.09.2018).

[10] *Асафьев А., Павлова Н.* Не на нефтекамских напали: депутаты автограда выступили против региональных чиновников [Электронный ресурс] // Коммерсантъ (Уфа). 2014. № 19. URL: http://www.kommersant.ru/doc/2400590 (дата обращения 23.09.2018).

Как видно из табл. 1, абсолютное большинство респондентов (72,5 %) считает, что около 70 % депутатов городского собрания имеет зависимость от городской администрации. Лишь один участник опроса указал на меньший уровень зависимости – в пределах 50 %. Некоторые респонденты отмечали в комментариях, что на городском уровне степень зависимости депутатов существенно ниже, чем на районном. Тем не менее большинство ответов характеризуют городские советы в Республике Башкортостан как контролируемые главой администрации, хотя и не на все 100 %.

Рассмотрим распределение ответов респондентов по вопросу о группах депутатов, которых можно причислить к наиболее зависимым от городской администрации (табл. 2). Всего респонденты называли четыре группы: бюджетники, малый и средний бизнес, крупный бизнес (директорат градообразующих предприятий) и представители общественных групп. Но только одну из этих групп – бюджетников – все участники опроса определили как однозначно зависимую.

Таблица 2 / Table 2

Наиболее зависимые муниципальные депутаты / The most dependent municipal deputies

Депутатские группы	Количество респондентов, отметивших данную позицию
Бюджетники	40
Малый / средний бизнес	31
Крупный бизнес	1
Общественники	1

Объясняют свои оценки респонденты так: «*Более послушные депутаты – это всегда были и будут бюджетники, на них проще повлиять со стороны администрации путем давления или угрозами увольнения*»[11]. И уточняют, что под «бюджетниками» понимаются все депутаты, которые работают на муниципальных предприятиях. В эту категорию входят как простые служащие, так и директорат муниципальных предприятий. Независимо от того, имеет человек статус начальника или нет, принадлежность к муниципальному предприятию, будь то больница или городское предприятие по водоснабжению, делает такого депутата зависимым от городской администрации: «*Если ты главный врач или, предположим, директор МУП «Водоканал», то ты являешься муниципальным служащим и твоя трудовая книжка лежит в администрации города. И поэтому все трудовые договоры с такими служащими подписываются главой города. И это определяет прямую зависимость таких депутатов от городской администрации*»[12].

Самыми независимыми от исполнительной власти города все респонденты определяют представителей крупного бизнеса, директоров градообразующих предприятий, а также общественников. Что касается депутатов от малого и среднего бизнеса, то оценки в их отношении являются менее однозначными. Большинство (32 из 40) респондентов отметили их зависимость, но с оговор-

[11] Интервью № 5. 18.07.2018 // Из лич. арх. авт.

[12] Интервью № 2. 15.07.2018 // Из лич. арх. авт.

ками: *«Депутаты-бизнесмены более независимы, но встречаются и те, чьи бизнес-планы и работы вплотную связаны с администрацией. Такие депутаты также могут быть легко управляемы и использованы в своих целях (администрацией города)»*[13]; *«Бизнес разный. На крупный повлиять глава города никак не может. А вот со средним – по-разному. Смотря с чем связан этот бизнес. Но, как правило, на мелкий или средний городской бизнес повлиять можно. С помощью надзорного давления, проверок пожарных и прочее. Поэтому малый бизнес – это скорее зависимые от главы города люди»*[14].

Третий вопрос анкеты нацелен на выявление доминирующих механизмов контроля за депутатским корпусом. Респонденты указывали три основных стратегии, из которых наиболее часто называемым оказался вариант «Подбирает состав кандидатов из своих людей до выборов» (табл. 3).

Вторым по частоте упоминаемости стал вариант «Предлагает преференции депутатам уже после их избрания». Только пять респондентов считают, что эффективным способом контроля главы администрации за депутатским корпусом является переговорный процесс в рамках публичной политики.

Таблица 3 / Table 3

Механизмы контроля депутатского корпуса со стороны главы администрации / Mechanisms of control over the deputy corps by the head of administration

Механизмы контроля	Количество респондентов, отметивших данную позицию
Подбирает состав кандидатов из своих людей до выборов	35
Предлагает преференции депутатам уже после их избрания	18
Договаривается с депутатским корпусом в рамках публичной политики	5
Нет ответа	3

Анализируя комментарии респондентов по этому вопросу, можно отметить, что главы городских администраций пытаются управлять процессом избрания городского совета с целью формирования его лояльным к себе органом. Для этого они используют как неформальные сети, так и существующие формальные (бюрократические) институты или муниципальные экономические организации. В первом случае главы могут опираться на своих личных знакомых или даже родственников, предлагая им баллотироваться в депутаты и оказывая им поддержку в ходе избирательной кампании. Во втором случае работа ведется через муниципальные учреждения и организации, когда представители городской администрации перед выборами проводят встречи с руководством этих учреждений для озвучивания своих пожеланий по кандидатам на выборах. Так, например, один из респондентов указывает: *«Это ни для кого не секрет, что на любых выборах включается админи-*

[13] Интервью № 23. 10.06.2018 // Из лич. арх. авт.

[14] Интервью № 12. 01.07.2018 // Из лич. арх. авт.

стративный ресурс. Города тут не исключение. Ведь сначала выбирается или назначается глава города, а потом идут выборы состава городского собрания. И глава уже имеет административные рычаги влияния и всегда пользуется ими. Всегда из администрации приходят люди в бюджетные организации и говорят, кого бы они хотели видеть на выборах, а кого нет»[15].

Пожалуй, наиболее определенно о механизмах контроля главы города за депутатским корпусом высказался один из бывших градоначальников: *«Почему депутаты не бунтуют? Потому что сам глава их избирает. Как бы. Глава сам выбирает и предлагает им (кандидатам) место в совете. Назначает председателя городской избирательной комиссии. И все! И они (депутаты) будут поддерживать главу. В городской думе ведь всего двадцать человек. Поэтому таких подобрать надо 10–11 человек всего. И все! Чтобы депутаты взбунтовались – это надо, чтобы глава города совсем уж начал вести себя как деспот или зверь. А так свои люди и все. Так что сегодня система такая, что не депутаты избирают главу, а, наоборот, глава избирает депутатов»*[16].

Но насколько высказанные мнения в ходе экспертного опроса подтверждаются более формализованными, статистическими данными, будет определено в следующей части статьи.

Кто заседает? Результаты статистического анализа

В данном разделе представлены результаты статистического анализа данных биографий депутатов десяти малых городов Республики Башкортостан, которые исследованы через такие переменные, как пол, возраст, партийная принадлежность и сфера профессиональной деятельности.

Во всех десяти исследуемых городах главами администраций являются мужчины. Представляется, что гендерный аспект не является ключевым с точки зрения понимания механизмов контроля за депутатским корпусом, но может иметь значение. Во-первых, если допустить, что глава использует неформальные сети для интеграции своих людей через выборы в городской совет, то логично предположить, что в этот круг вероятнее попасть тем, кто имеет дружеские связи, общее место учебы или жительства с главой города. Во всех этих случаях мужчины среди таковых будут доминировать. Во-вторых, несмотря на управляемость электорального процесса в авторитарных условиях, главе всегда выгоднее сделать ставку на тех, кто объективно имеет высокие шансы заручиться поддержкой избирателей. В условиях Республики Башкортостан, где мусульмане составляют большинство населения, данный религиозный фактор играет роль конкурентного преимущества для мужчин, поскольку политическая карьера для женщины в исламском обществе пока по-прежнему воспринимается с известной долей скепсиса. Исходя из этих допущений можно предположить, что в исследуемых городских ассамблеях будет наблюдаться численное превосходство мужчин.

[15] Интервью № 9. 07.09.2018 // Из лич. арх. авт.

[16] Интервью № 13. 18.07.2018 // Из лич. арх. авт.

Действительно, анализ гендерного распределения показал, что из 200 депутатов мужчины составляют 154 чел., или 77 % от числа выборки, женщины – только 46 чел., или 23 %. Во всех исследуемых городах среди депутатов городских собраний доминируют мужчины (рис. 1). Максимальное число женщин представлено в Бирске, Кумертау, Мелеузе и Учалах. В этих городах из 20 депутатов женщины занимают шесть депутатских мест. Минимальное количество женщин – в городских собраниях Белебея и Туймазов, где только две женщины имеют депутатский статус.

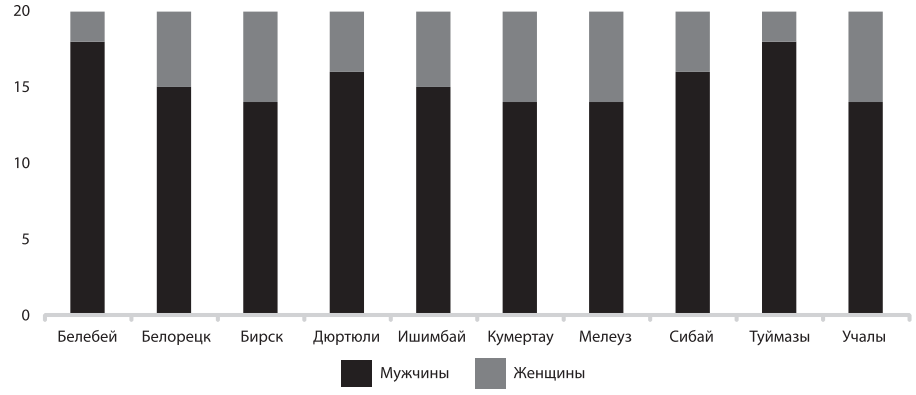


Рис. 1. Гендерное распределение депутатского корпуса городских собраний / Fig. 1. Distribution of city assemblies deputies by gender

По возрастному критерию депутаты представлены в довольно широком диапазоне: от 24 (Ишимбай) до 72 лет (Сибай). Однако в целом разница между городами по этому признаку не является существенной (рис. 2). Средний возраст депутатов выборки составляет 46,7 лет. Проведенный дисперсионный анализ показал, что разница между депутатскими группами разных городов по возрастному показателю не является статистически значимой: F-критерий = 1,035 при P-значении = 0,414.

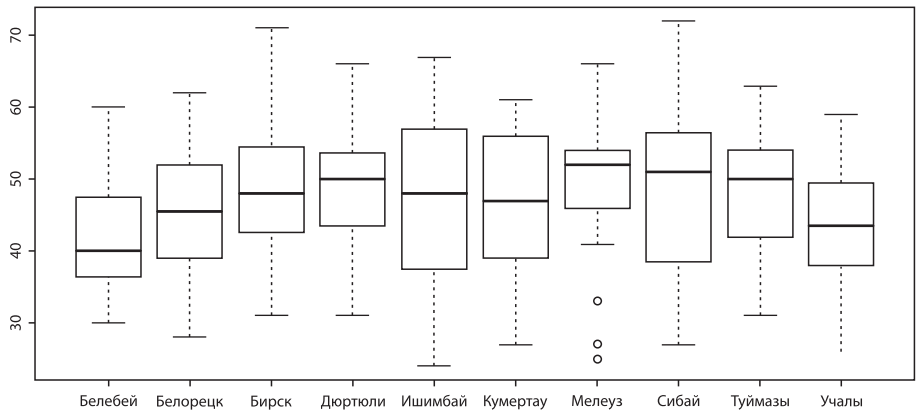


Рис. 2. Распределение депутатского корпуса городских собраний по возрасту / Fig. 2. Distribution of city assemblies deputies by age groups

С точки зрения партийной принадлежности можно также отметить общее сходство всех городских законодательных собраний, связанное с доминированием среди депутатов представителей политической партии «Единая Россия» (рис. 3).

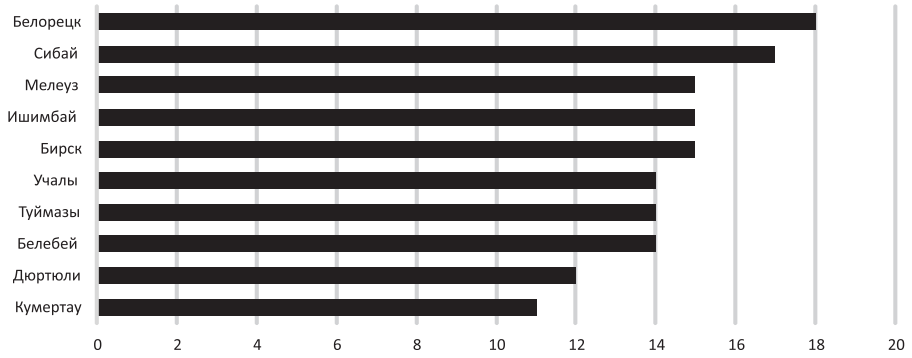


Рис. 3. Количество депутатов в городских собраниях от партии «Единая Россия» / Fig. 3. Number of deputies from the «United Russia» party in city assemblies

Вместе с тем можно отметить, что степень доминирования «партии власти» сильно варьируется – от 11 (55 %) до 18 (90 %) депутатов. Как следует из экспертных опросов, партийный ресурс хотя и используется главой в качестве механизма контроля за депутатским корпусом, в целом, однако, не является основным средством для выполнения такого рода задачи. В определенной степени «партия власти» может даже являться препятствием для установления полного контроля за депутатами, поскольку при ставке только на партийный ресурс глава города сам становится зависимым от партийной бюрократии.

Основываясь на результатах экспертного опроса, куда в большей степени можно ожидать, что среди депутатского корпуса будут преобладать представители бюджетной сферы, статусное положение которых в наибольшей мере способствует установлению контроля за ними со стороны главы городской администрации. Действительно, статистические данные позволяют зафиксировать доминирование «бюджетников» почти во всех исследуемых городских собраниях, за исключением г. Белебей (рис. 4).

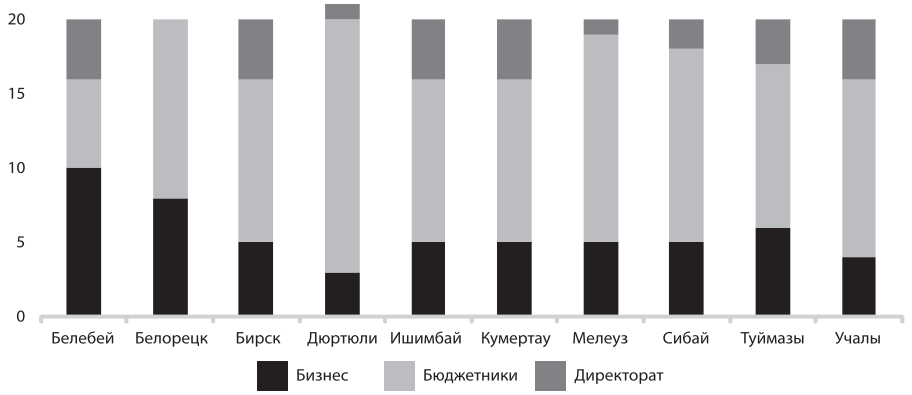


Рис. 4. Распределение муниципальных депутатов по сферам деятельности / Fig. 4. Distribution of municipal deputies by professional areas

Специфика Белебея, где доминирующую группу среди депутатского корпуса составляют представители бизнеса, возможно, объясняется тем, что глава города В. Петров, при котором в сентябре 2016 года избирался нынешний состав городского собрания, сам является бизнесменом[17]. Однако в целом Белебей представляет собой исключение, поскольку даже в тех городах, где главы – выходцы из бизнеса или промышленности (Белорецк, Бирск и Дюртюли), они предпочитают полагаться на депутатов из бюджетной сферы.

Учитывая, что в большинстве городов вторую по численности группу депутатов составляют представители бизнеса, которые, как указывали респонденты экспертного опроса, также отчасти зависимы от городской администрации, контроль над законодательными собраниями со стороны мэров является достаточно стабильным.

Сегодня директорат и представители крупных градообразующих предприятий, как наиболее независимые от городской администрации акторы, среди муниципальных депутатов, составляют меньшинство. В последнее время общероссийским трендом стало существенное снижение интереса директората крупных предприятий к депутатским местам муниципального уровня (Подвинцев и Рябова, 2018). Это является дополнительным фактором, благодаря которому городские главы теперь могут устанавливать почти полный контроль над муниципальными депутатами и сохранять их лояльность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной статье представлены результаты исследования причин низкого политического потенциала ассамблей малых городов Республики Башкортостан. Анализ постсоветского периода развития муниципальной власти в регионе позволил выявить институциональные особенности, обусловливающие низкий политический потенциал депутатского корпуса муниципалитетов. Главное из них состоит в том, что до 2005 года муниципальные депутаты были выведены за рамки формальных процедур, позволяющих им влиять на избрание главы муниципалитета. Являясь прямым назначенцем президента республики, глава муниципального образования в своей деятельности ориентировался исключительно на региональный уровень власти. Депутаты, хотя и имели формальные полномочия по контролю и критике деятельности главы, предпочитали воздерживаться от этого, поскольку это означало косвенно фрондировать с региональной администрацией, интересы которой напрямую проводил назначенный муниципальный глава.

На современном этапе в результате муниципальных реформ автономия депутатского корпуса существенно выросла. Тем не менее, при некоторых исключениях, в целом городские советы продолжают демонстрировать пассивность и редко выступают как независимые политические игроки в рамках локальной политики. С помощью экспертного опроса удалось обнаружить, что причиной низкого политического потенциала муниципальных депутатов

[17] До занятия поста главы администрации В. А. Петров был генеральным директором Белебеевского телевизионного агентства «Калейдоскоп».

является их высокая степень зависимости от городской администрации, которая достигается, главным образом, за счет неформальных практик, связанных с довыборными договоренностями главы города со своими сторонниками и интеграции их через электоральные процедуры в состав депутатского корпуса. Статистический анализ биографических данных депутатов десяти городов Башкортостана подтвердил оценки экспертов о том, что представители бюджетной сферы составляют политическую основу сохранения лояльности депутатского корпуса по отношению к главе города. Как правило, именно выходцы из бюджетных сфер представляют большинство в городских советах исследуемого региона.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 18-011-00624А «Представительный орган местного самоуправления в малом российском городе: пространство влияния и политический потенциал».

Библиографический список

Бабина О. А. Особенности формирования местного самоуправления в Республике Башкортостан // Известия высших учебных заведений. Серия «Гуманитарные науки». 2013. Т. 4, № 1. С. 4–8.

Васильев В. И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 3–12.

Верченов Л. Н. Местная автономия и местная демократия: современные российские реалии // Политическая наука. 2008. № 3. С. 78–87.

Витковская Т. Б. Легислатуры в малых городах Пермского края: состав и уровень компетенций // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2015. № 3. С. 116–126. DOI: 10.17072/2218-1067-2015-3-115-125.

Витковская Т. Б. Методологические проблемы анализа российских локальных элит // Социум и власть. 2011. № 1. С. 41–45.

Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.

Гилев А. В., Семенов А. В., Шевцова И. К. «Политические машины» и их «водители»: электоральное администрирование на местном уровне // Полития. 2017. № 3. С. 62–80.

Гревингхольт Й. Республика Башкортостан: через государственный суверенитет к авторитарному режиму / пер. с нем. Р. Р. Николаевой. Уфа: ООО «Здравоохранение Башкортостана», 2004. 61 с.

Киселев К. В. Акторы и тренды региональной политики. Екатеринбург: Ин-т философии и права УрО РАН, 2007. 376 с.

Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А. Динамика межэлитных взаимоотношений на локальном уровне (на примере аграрного муниципального района Пермского края) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 2. С. 19–34. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-2-319-334.

Кынев А., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам – 2016: региональные и местные выборы в России 13 сентября 2015 года. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2015. 565 с.

Ланкина Т. Региональная власть и местное самоуправление в Республике Башкортостан. Казань: Ин-т истории им. Ш. Марджани Акад. наук Респ. Татарстан, 2006. 76 с.

Ланкина Т. Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000–2004 гг. Т. 2: Стратегии, институты, проблемы / Под. ред. Н. Петрова. М.: Моск. обществ. науч. фонд, 2005. С. 42–56.

Манокин М. А. «Изоморфизм» полей (на примере стратегий действия локальных элит в Пермском крае) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. Т. 9, № 2. С. 237–252. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-2-237-252.

Назукина М. В., Панов П. В., Сулимов К. А. Конструирование политической самости на местном уровне // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2007. № 2. С. 19–37.

Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации // Полис. Политические исследования. 2005. № 3. С. 92–101. DOI: https://doi.org/10.17976/jpps/2005.03.08.

Подвинцев О. Б., Рябова О. А. Тенденции трансформации лоббистских структур в органах местного самоуправления малых российских городов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2018. № 3. С. 138–147. DOI: http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2018-3-138-147.

Пустовойт Ю. А. Городские политические режимы: координация внутриэлитного взаимодействия в крупных индустриальных городах // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 46. С. 85–106.

Росс К. Муниципальные выборы и электоральный авторитаризм в России // Политическая наука. 2008. № 3. С. 111–125.

Рябова О. А. Градообразующие предприятия и политические процессы в малых промышленных городах Урала // Политическая наука. 2008. № 3. С. 224–235.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти // Мир России. 2015. Т. 24, № 3. С. 6–32.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г., Сельцер Д. Г. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. 2014. № 2. С. 88–105. DOI: https://doi.org/10.17976/jpps/2014.02.07.

Шкель С. Н. Рекрутирование локальных элит в условиях субнационального авторитаризма: опыт Республики Башкортостан // Политическая наука. 2017. № 4. С. 137–160.

Gandhi J., Przeworski A. Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships // Economics and Politics. 2006. Vol. 18, № 1. P. 1–26. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2006.00160.x.

Gerschewski J. The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes // Democratization. 2013. Vol. 20, № 1. P. 13–38. DOI: https://doi.org/10.1080/13510347.2013.738860.

Levitsky S., Way L. A. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 517 p. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353.

Magaloni B. Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 296 p. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511510274.

Mesquita De B. B., Smith A., Siverson R. M., Morrow J. D. The Logic of Political Survival. Cambridge, MA: The MIT Press, 2003. 550 p.

Ross C. The Tortuous Path of Local Government Reform in the Russian Federation // Local Government Studies. 2006. Vol. 32, № 5. P. 639–658. DOI: https://doi.org/10.1080/03003930600896251.

Информация об авторе

Шкель Станислав Николаевич – д-р полит. наук, доцент, профессор кафедры политологии, социологии и связей с общественностью ФГБОУ ВО «Уфимский государственный нефтяной технический университет», 450062, Россия, г. Уфа, ул. Космонавтов, 1

ORCID: 0000-0002-0950-7436

ResearcherID: G-8498-2018

Электронный адрес: stas-polit@yandex.ru

Статья получена 28 октября 2018 года

UDC 32.01:352.075.1

DOI: 17072/2218-9173-2018-4-667-686

WHY DEPUTIES DON'T REBEL: POLITICAL POTENTIAL OF ASSEMBLIES IN SMALL TOWNS OF THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN

Stanislav N. Shkel

Ufa State Petroleum Technological University, 1 Kosmonavtov str., Ufa, 450062, Russia

ORCID: 0000-0002-0950-7436

ResearcherID: G-8498-2018

E-mail: stas-polit@yandex.ru

For citation:

Shkel, S. N. (2018), "Why Deputies Don't Rebel: Political Potential of Assemblies in Small Towns of the Republic of Bashkortostan", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 667–686, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686.

Introduction. It is seems obvious that town assemblies are the main representative bodies, whose powers are connected with the control of the executive power at the local level. However, in practice the deputies do not always utilize their function of institutional restraint on town administration. This makes revealing the reasons for the deputies' low political potential a topical issue and a way to better understand the specificity of modern Russia's local government structure.

Aims. The article is aimed at finding out what brings about the low level of the deputies autonomy from the executive power in the town assemblies through analyzing data on 10 towns in the Republic of Bashkortostan.

Methods. The main methods are institutional analysis, expert survey through questionnaires, in-depth semi-formalized interviews, statistical analysis (descriptive statistics, analysis of variance).

Results. Historical and institutional factors of low political potential of municipal legislative assemblies in the Republic of Bashkortostan were revealed; the mechanisms of control over the deputies by the local administrations were disclosed; the main socio-demographic characteristics of deputies in small towns' assemblies in Bashkortostan, causing a low political potential of the local level legislators were described.

Conclusion. At present a low political potential of the municipal assemblies is still typical for the Republic of Bashkortostan, which results not only from the "past time legacy" of lack of experience in real local self-government in the post-Soviet period, but also from informal practices in exercising control over the deputies that are now actively used by the heads of town administrations. The main mechanism for exercising such a control is integrating those who support the town administration into the municipal assembly through electoral procedures. Deputies representing the public sector currently constitute the majority in assemblies and remain the main resource of ensuring loyalty of the deputies to the town mayor.

Keywords: local politics; municipal assemblies; municipalities; deputies; political potential; Republic of Bashkortostan

ACKNOWLEDGEMENTS

The research was supported within the grant provided by the Russian Foundation for Basic Research, project no. 18-011-00624A "Local government representative body of a Russian town: scope of influence and political potential".

References

Babina, O. A. (2013), "Peculiarities of local government formation in Bashkortostan Republic", *News of Higher Schools. Series "Humanities"*, vol. 4, no. 1, pp. 4–8.

Vasiliev, V. I. (2004), "Local self-government: the fourth law", *Journal of Russian Law*, no. 1, pp. 3–12.

Verchenov, L. N. (2008), "Local autonomy and local democracy: modern Russian realities", *Political science (RU)*, no. 3, pp. 78–87.

Vitkovskaya, T. B. (2015), "Legislatures in small towns of the Perm Region: Composition and competence level", *Review of Political Science*, no. 3, pp. 116–126, doi: 10.17072/2218-1067-2015-3-115-125.

Vitkovskaya, T. B. (2011), "Methodological problems of the local political elite analysis", *Society and Power*, no. 1, pp. 41–45.

Gelman, V., Ryzhenkov, S., Belokurova, E. and Borisova, N. (1999), *Reforma mestnoj vlasti v gorodah Rossii, 1991–2006* [Local government reform in the cities of Russia, 1991–2006], Norma, St. Petersburg, Russia.

Gilev, A. V., Semenov, A. V. and Shevtsova, I. K. (2017), ""Political machines" and their "drivers": Electoral administration at the local level", *Politeia*, no. 3, pp. 62–80.

Grävingholt, J. (2004), *Respublika Bashkortostan: cherez gosudarstvennyj suverenitet k avtoritarnomu rezhimu* [Regionale Autonomie und postsowjetischer Autoritarismus: Die Republik Baschkortostan], LLC "Zdravoohranenie Bashkortostana", Ufa, Russia.

Kiselev, K. V. (2007), *Aktory i trendy regional'noj politiki* [Actors and trends of regional politics], Institute of Philosophy and Law of the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia.

Krasilshchikov, G. G. and Troitskaya, E. A. (2018), "Dynamics of inter-elite relationships at the local level (based on the study of the agrarian municipal district in the Perm Region)", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 319–334, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-319-334.

Kynev, A., Lyubarev, A. and Maksimov, A. (2015), *Na podstupah k federal'nym vyboram – 2016: regional'nye i mestnye vybory v Rossii 13 sentyabrya 2015 goda* [On the approaches to the federal elections – 2016: Regional and local elections in Russia on September 13, 2015], The Liberal Mission Foundation, Moscow, Russia.

Lankina, T. (2006), *Regional'naya vlast' i mestnoe samoupravlenie v Respublike Bashkortostan* [Regional power and local government in the Republic of Bashkortostan], Institute of History named after Sh. Mardzhani of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan, Kazan, Russia.

Lankina, T. (2005), "Local government reforms under Putin", in Petrov, N. (ed.), *Federal'naya reforma 2000–2004 gg. T. 2: Strategii, instituty, problemy* [Federal reform 2000–2004. Vol. 2: Strategies, institutions, problems], Moscow Public Science Foundation, Moscow, Russia.

Manokin, M. A. (2017), "Field isomorphism" (the case of action strategies of local elites in Perm krai)", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 2, pp. 237–252, doi: 10.17072/2218-9173-2017-2-237-252.

Nazukina, M. V., Panov, P. V. and Sulimov, K. A. (2007), "Constructing the political self at the local level", *Review of Political Science*, no. 2, pp. 19–37.

Nechaev, V. D. (2003), "Decentralization, democratization, and efficiency (reform of federative relations and of local self-government in the light of the theory of efficient decentralization)", *Polis. Political Studies,* no. 3, pp. 92–101, doi: https://doi.org/10.17976/jpps/2005.03.08.

Podvintsev, O. B. and Ryabova, O. A. (2018), "The trends of lobbist structures transformation in the local self-government of small Russian cities

(a case study of Perm Krai)", *Review of Political Science*, no. 3, pp. 138–147, doi: http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2018-3-138-147.

Pustovoit, Yu. A. (2014), "Urban political regimes: The coordination of intra-elite interactions in industrial cities", *E-journal. Public Administration*, no. 46, pp. 85–106.

Ross, K. (2008), "Municipal elections and electoral authoritarianism in Russia", *Political science (RU)*, no. 3, pp. 111–125.

Ryabova, O. A. (2008), "City-forming enterprises and political processes in small industrial towns of the Urals", *Political science (RU)*, no. 3, pp. 224–235.

Chirikova, A. Ye. and Ledyaev, V. G. (2015), "Power in small Russian towns: Models of interactions between the legislative and executive branches of local government", *Mir Rossii,* vol. 24, no. 3, pp. 6–32.

Chirikova, A. Ye., Ledyaev, V. G. and Seltser, D. G. (2014), "Power in a small Russian town: Configuration and interaction of major local actors", *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 88–105, doi: https://doi.org/10.17976/jpps/2014.02.07.

Shkel, S. N. (2017), "The recruitment of local elites in sub-national authoritarianism", *Political science (RU)*, no. 4, pp. 137–160.

Gandhi, J. and Przeworski, A. (2006), "Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorships", *Economics and Politics*, vol. 18, no. 1, pp. 1–26, doi: https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2006.00160.x.

Gerschewski, J. (2013), "The three pillars of stability: Legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes", *Democratization*, vol. 20, no. 1, pp. 13–38, doi: https://doi.org/10.1080/13510347.2013.738860.

Levitsky, S. and Way, L. A. (2010), *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, doi: https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353.

Magaloni, B. (2006), *Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in Mexico*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, doi: https://doi.org/10.1017/CBO9780511510274.

Mesquita, De B. B., Smith, A., Siverson, R. M. and Morrow, J. D. (2003), *The logic of political survival*, The MIT Press, Cambridge, MA, USA.

Ross, C. (2006), "The tortuous path of local government reform in the Russian Federation", *Local Government Studies*, vol. 32, no. 5, pp. 639–658, doi: https://doi.org/10.1080/03003930600896251.

Received October 28, 2018

IV ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 378.1(470+44)
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-687-721

РЕЙТИНГОВЫЙ МЕТОД В ОЦЕНКЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОПЫТ ФРАНЦИИ

Е. В. БОЛГОВА
Самарский государственный экономический университет,
г. Самара, Россия

С. А. БОЛГОВ
Самарский государственный университет путей сообщения,
г. Самара, Россия

М. В. КУРНИКОВА
Самарский государственный экономический университет,
г. Самара, Россия

Для цитирования:
Болгова Е. В., Болгов С. А., Курникова М. В. Рейтинговый метод в оценке пространственной организации высшего образования: опыт Франции // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 4. С. 687–721. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-687-721.

Введение: прорывное научно-технологическое развитие экономики в субъектах Российской Федерации требует повышения эффективности пространственной организации высшего образования. Для решения этой задачи актуальным является изучение опыта Франции – страны со схожими административно-территориальными условиями, вектором регионального развития, моделью вузовской сети. Успешность пространственной организации высшего образования в этой европейской стране достигается управлением, построенным на методе рейтинговых (глобальные университетские рейтинги, национальные рейтинги вузов и академических программ) оценок.

Цель: развитие методов оценки высшего образования на основе рейтингов, характеризующих уровень его пространственной организации.

Методы: абстрактно-логический и теоретико-эмпирический, системный, сравнительный, структурный, рейтинговый анализ.

Результаты: выявлены условия, позволяющие использовать опыт Франции в пространственной организации российского высшего образования; обобщены университетские рейтинги Франции и России с позиций территориального размещения вузов; выполнено страновое сравнение эффективности пространственной организации высшего образова-

© Болгова Е. В., Болгов С. А., Курникова М. В., 2018

ния; обосновано применение рейтингового метода для оценки пространственной организации высшего образования в субъектах Российской Федерации; даны практические рекомендации по использованию метода в стратегических документах регионального развития.

Выводы: результаты исследования адресованы участникам стратегического планирования, занимающихся разработкой стратегий и целевых программ развития субъектов Российской Федерации, политики регионов в сфере профессионального образования, кластерных инициатив.

Ключевые слова: экономическое пространство; регион; высшее образование; рейтинговый метод; оценки; зарубежный опыт; стратегические документы регионального развития

ВВЕДЕНИЕ

Долгосрочный социально-экономический прогноз Российской Федерации на период до 2030 года[1], утверждающий создание экономики интеллекта, может быть реализован исключительно средствами прорывного научно-технологического развития, определенного в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года»[2].

Прорывное развитие – выход за пределы достигнутого уровня, получение революционных научно-технологических результатов, достижение масштабных целей социально-экономического развития – предполагает учет территориальных особенностей страны, эффективную пространственную организацию ключевых отраслей, секторов и сфер экономики.

Цели вхождения Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, увеличения количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа, ускоренного внедрения цифровых технологий ставят вузы в ряд базовых факторов научно-технологического прорыва. Территориальные особенности страны создают условия для функционирования и развития высшего образования в качестве пространственной системы, интегрированной в региональный производственный комплекс и только в таком виде выступающей «полюсом роста» экономики регионов и национальной экономики (Балыхин, 2004; Иванов, 2005; Девяткина, 2009; Хасаев и Болгова, 2015; Беляков и Клячко, 2016).

Приоритеты прорывного развития диктуют направления содержательной модернизации высшего образования, которые сводятся к необходимости не просто подстраиваться под запросы рынка труда, а опережать их – наполнять исследовательские и академические программы новаторскими идеями, революционными решениями и технологиями.

[1] *Прогноз* долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: офиц. сайт М-ва экон. развития Рос. Федерации. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06 (дата обращения: 12.06.2018).

[2] *О национальных* целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 07.05.2018 № 204. URL: ivo.garant.ru/#/document/71937200 (дата обращения: 12.06.2018).

Пространственная интеграция ориентирует систему высшего образования на существенное увеличение вклада в социально-экономическое развитие российских регионов, формирование у населения компетенций, необходимых для того, чтобы прорывной сценарий мог быть реализован на уровне субъектов Российской Федерации, отраслей, сфер, секторов региональной экономики, производственных кластеров, локализованных в территориях.

Существенным препятствием такого развития является практика оценки, в рамках которой пространственная организация высшего образования рассматривается вне связи с пространственными особенностями регионального производственного комплекса. В территориальном управлении этот разрыв создает проблему недостаточного вклада вузов в развитие экономики субъектов Российской Федерации по прорывному научно-технологическому сценарию. В управлении общественным сектором сферы услуг это приводит к сохранению неудовлетворительных содержательных и организационных характеристик вузовской сети.

Современные методы оценки пространственной организации высшего образования базируются на научных представлениях российских и зарубежных ученых, исследующих в рамках теории экономики знаний (knowledge-based economy) роль высшего образования в социально-экономическом развитии (Machlup, 1962; Шумпетер, 1982; Львов и Пугачев, 2001; Макаров, 2003; Сухарев, 2008; Гапоненко и Орлова, 2008; Попов и Власов, 2009; Нуреев, 2012a; Нуреев, 2012b; Мильнер, 2018).

Пространственные условия реализации высшим образованием факторной роли характеризуются положениями теории экономического пространства, определяющими его сущность и базовые характеристики, современные тенденции и пути совершенствования, механизмы влияния вузовской сети на развитие отраслевых комплексов, секторов и сфер, локализованных в экономическом пространстве регионов. Основоположник теории экономического пространства А. Леш систематизировал все известные теории размещения, привязал экономическое развитие к конкретной точке пространства, заложил основы моделей сбалансированного размещения производительных сил (Леш, 2007). В классическом определении, экономическое пространство является насыщенной территорией, вмещающей множество объектов и связей между ними в составе населенных пунктов, промышленных предприятий, хозяйственно освоенных и рекреационных площадей, транспортных и инженерных сетей (Гранберг, 2006).

По мнению современных российских ученых, характеристиками, определяющими развитие экономического пространства, являются:

– концентрация хозяйственной деятельности (оценивается показателями насыщенности) и прогрессивность опорных единиц – «полюсов», «ядер», «центров» роста (оценивается показателями плотности размещения доминантных отраслей, поляризация вокруг которых, не усиливая объективного неравенства территорий, так деформирует экономическое пространство, что способствует его сбалансированному развитию) (Бияков, 2004a; Бияков, 2004b);

– взаимодействие «ведущих» и «ведомых» единиц хозяйственной деятельности (оценивается показателями связанности) (Барышева и Плучевская, 2008);

– кластеризация – форма пространственной организации, отвечающая современным требованиям эффективности, и капитализация – рыночная стоимость совокупных активов фирм, находящихся в экономическом пространстве (оценивается показателями инвестиций в основной капитал компаний, локализованных в этом пространстве) (Бажуткина, 2008; Хасаев, 2009; Татаркин, 2012; Марков, 2015).

Пространственное развитие России в силу многих нерешенных проблем остается предметом научного интереса и практических решений, представленных в стратегических, прогнозных, программных документах Российской Федерации и ее субъектов. В числе проблем развития экономического пространства Е. А. Коломак называет неравномерность, приводящую к межрегиональному неравенству, причины которой (высокая пространственная концентрация и скорость межрегиональной дивергенции) автор выделяет с позиций новой экономической географии (Коломак, 2013). А. И. Татаркин, О. А. Романова, В. В. Акбердина видят причины высокой пространственной концентрации экономических ресурсов в отдельных территориях в негативных тенденциях развития экономики страны, макрорегионов (Среднего Урала) и отдельных субъектов, сложившейся в технологическом развитии и требующей корректировки стратегического вектора в соответствии с мировыми трендами (Татаркин и др., 2014). О. А. Козлова обосновывает необходимость учитывать диспропорции и высокую дифференциацию экономики российских регионов в процессе инновационного развития, новой индустриализации, развития человеческого капитала, разрабатывает и предлагает использовать в решении проблем преодоления различий инструменты моделирования пространственной организации (Козлова и др., 2010; Козлова, 2013).

Пространственная организация отраслей, секторов и сфер, обеспечивающих социально-экономическое развитие страны, находится в фокусе исследовательских интересов многих ученых. Так, пространственная структура промышленности является объектом научного анализа А. П. Горкина (Горкин, 2008), а зарубежный опыт территориальной организации отраслей обрабатывающего сектора промышленности – Н. К. Куричева (Куричев, 2014). А. Е. Карлик и В. В. Платонов изучают состояние и пути совершенствования пространственного размещения предприятий инновационного сектора, объединенных в сетевые структуры (Карлик и Платонов, 2016), а Э. С. Куратова – особенности и механизмы управления пространственной организацией транспорта (Куратова, 2008). Исследования Т. Г. Ратьковской сосредоточены в области пространственных особенностей социальной сферы, условий развития социальной инфраструктуры в регионах Сибири (Ратьковская, 2015).

Согласно положениям теории экономики знаний, реализацию инновационного сценария роста национальной и региональной экономики обеспечивает сфера образования, и прежде всего ее важнейший сектор – высшее образование, организованное как система или вузовская сеть, пространственно интегрированная в территориальный производственный комплекс. Здесь следует

особо отметить научные труды А. П. Катровского, который впервые предложил дополнить экономический, социальный, педагогический, философский подходы к развитию высшего образования пространственным подходом (Катровский, 2003a; Катровский, 2003b). Последовательно реализуя этот подход в историческом контексте России, автор обосновал следующие теоретические положения пространственной организации высшей школы: а) территориальную организацию высшего образования предопределяет территориальная организация хозяйства (экономики) и населения; б) вузы (вузовская сеть) являются субъектом территориального взаимодействия на уровне регионов, городов, городских агломераций; в) территориальная структура высшей школы в России – результат длительной эволюции вузовской сети и государственной политики высшего образования; г) современная пространственная организация высшей школы в России сформировалась под воздействием ряда факторов: дифференциации регионального развития, развития негосударственного образования, структурных реформ экономики субъектов Российской Федерации, образовательной и региональной политики государства (Катровский, 2003b).

Высоко оценивая вклад отечественных ученых в проблематику пространственной организации отраслей, сфер и секторов экономики, в том числе тех, которые обеспечивают инновационное развитие, отметим, что в проведенных исследованиях недостаточно учтен опыт зарубежных стран, практикующих управление развитием системы высшего образования, основанное на оценке ее пространственной организации.

Зарубежный исследователь З. Бауман (Bauman, 2001) отмечал, что глобальный контекст развития высшего образования, становление информационной экономики диктуют университетам необходимость переосмыслить свою, в том числе и территориальную, роль, поскольку мир «больше не нуждается в их традиционных услугах, устанавливает новые правила игры в престижность и влиятельность, а также с все возрастающей подозрительностью смотрит на ценности, которые отстаивают университеты».

Гольдштейн и Друкер (Goldstein and Drucker, 2006) указывали на смещение традиционных – образовательной и научно-исследовательской – функций высшего образования. По мнению этих авторов, развитие технологий приводит к тому, что университет начинает выполнять «предпринимательскую функцию, функцию коммерциализации инноваций, предполагающую наличие сетевых взаимодействий между организациями высшего образования, бизнесом и государством в рамках отдельных территорий, тем самым усиливается роль высшего образования в территориальном развитии».

Территориальное взаимодействие описывают моделью тройной спирали (triple helix model), предложенной Г. Ицковицем и Л. Лейерсдорфом (Etzkowitz and Leydesdorf, 1997; Etzkowitz, 2002a) и предполагающей равноправие университетов, предприятий и органов власти в инновационной системе. Основное содержание модели заключается в том, что, помимо задачи развития инноваций, университетами путем генерации нового знания параллельно решаются производственные задачи предприятий, локализованных в границах определенной территории, а также социально-экономические задачи регионального развития.

Ответом на вызовы конкурентной борьбы на международном рынке образовательных услуг становится инновационная форма высшего образования – новая модель университета, эволюционирующая на основе широкого спектра подходов: от «экономики знаний» (Goddard and Chatterton, 1999) до кластерного подхода к университету как образовательному и научному центру и фактору регионального развития (Chatterton and Goddard, 2000; Etzkowitz, 2002b).

В зарубежных публикациях представлены эмпирически полученные доказательства того, что система высшего образования стимулирует развитие менее развитых регионов, таких, например, как Уэльс (Pugh, 2017), периферийных регионов юга Италии (Harrison and Turok, 2017), сельских районов Израиля (Johnston and Huggins, 2016; Frenkel and Leck, 2017).

Ряд этих стран в схожих с Россией территориальных условиях, а также процессах эволюции университетского сектора, одинаково сопряженных с масштабными сложностями и преобразованиями, смогли разработать действенные инструменты оценки пространственной организации системы высшего образования и на их основе управлять развитием вузовской сети в стране и регионах.

К числу таких стран, безусловно, принадлежит Франция, где высшее образование является одним из базовых приоритетов государственной политики и политики регионов, многоуровневость территориального устройства и многоукладность экономики успешно сочетаются с вектором инновационного развития, а рейтинги являются признанным методом оценки высшего образования, включая пространственные характеристики вузовской сети.

В связи с этим, целью исследования является развитие методов оценки высшего образования на основе рейтингов, характеризующих уровень его пространственной организации, применение которых демонстрирует высокую эффективность.

В рамках исследования были поставлены и решались следующие задачи:

1) оценить опыт Франции в разработке рейтингового метода оценки пространственной организации высшего образования как страны со схожими с Россией территориальными условиями, моделью и тенденциями развития вузов и вузовской сети;

2) обосновать практические рекомендации по использованию рейтингов в оценке пространственной организации высшего образования в Российской Федерации и ее субъектах.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Существует определенное разнообразие методов оценки пространственной организации субъектов экономики, к числу которых относят: общенаучные методы познания – абстрактно-логический и теоретико-эмпирический; методы системного, сравнительного, структурного анализа; специальные методы статистического анализа – построение обобщающих экономических показателей, индексный и индикативный метод.

Следует признать, что рейтинговой метод, нашедший широкое применение в практике управления высшим образованием, практически не используется для оценки его пространственной организации, а в научных трудах отечественных авторов остается предметом широких дискуссий. Поле этих дискуссий охватывает надежность глобальных рейтингов (Балацкий и Екимова, 2011), а также возможности рейтингового метода в оценке трендов формирования российских вузов мирового уровня (Мельтенисова и Халимова, 2013) и их рыночной конкурентоспособности (Ендовицкая и Кондрашева, 2015; Надеин, 2015), в индикации стоимости образовательных услуг (Таточенко и Таточенко, 2014). Ряд ученых указывают на проблемы эффективности рейтингового метода, используемого в оценке деятельности преподавателей и отдельных подразделений вуза (Газалиев и др., 2010), а другие – на спорность критериев и индикаторов, включенных в рейтинги (Репина, 2014), а также выбор системы ранжирования российских вузов (Сероштан и Владимирский, 2013). Неоднозначно принятой является область применения международных рейтингов в задачах выявления российских университетов мирового уровня (Костюкевич, 2014), в вопросах оценки качества образования, практики аккредитации российских вузов (Штыхно, 2016), качества подготовки выпускников (Шмонин и др., 2012; Абламейко и Гусаковский, 2013).

Несмотря на дискуссионность, основанием говорить об эффективности рейтингового метода в оценке пространственной организации высшего образования является положительный опыт Франции – страны со схожими территориальными условиями, моделью и тенденциями развития вузовской сети, создающий предпосылки применения этого метода в России.

К схожим с Россией чертам, обусловливающим актуальность рейтингового метода в оценке пространственной организации высшего образования, следует отнести многоуровневость административно-территориального деления Франции, которая представлена несколькими уровнями самоуправляющихся единиц (коммун, департаментов, регионов), а также территориальными образованиями, в которых местное самоуправление отсутствует (кантоны, округа).

Регулярный мониторинг административно-территориальных единиц проводит Национальный институт статистики и экономических исследований Франции (L'Institut national de la statistique et des études économiques - INSEE)[3]. По данным INSEE, в стране насчитывается порядка 36 тысяч коммун (commune). Коммуны (статус которых имеют сельские поселения и города) – первичная единица административно-территориального деления Франции. Коммуна возглавляется советом – органом местного самоуправления с полномочиями в управлении ЖКХ и торговли, сбора местных налогов, содержания муниципальных библиотек, музеев и дорог. Кантоны (canton) являются исторически сложившейся территориальной едини-

[3] *INSEE.* Statistiques [Электронный ресурс]. URL: https://www.insee.fr/fr/statistiques (дата обращения: 14.07.2018).

цей, которая не имеет собственных органов управления, а реализует функции избирательного права по выборам в советы департаментов и судебные округа. Департамент (departement) – основная единица административно-территориального деления Франции (насчитывается 101 ед.), с генеральным советом, работу которого возглавляет председатель, избираемый советом, – органом самоуправления с исполнительными функциями, а также органами государственного управления в составе префектуры и префекта, назначаемого правительством страны. Несколько департаментов объединены в округа (arrondissement) – административно-территориальные единицы, непредставленные собственными органами самоуправления. Функции государственного управления в департаментах реализуют супрефекты, назначенные правительством и наделенные полномочиями для решения вопросов социального развития, благоустройства территории, санитарии. Регион (region) (насчитывается 22 ед.) объединяет три–пять департаментов по признаку территориальной близости. Орган самоуправления в регионе представлен региональным советом, избираемым на прямых выборах. Председатель и бюро, избираемые региональным советом, реализуют функции местного самоуправления с участием профильных комитетов; а органом государственного управления в регионе является региональный префект, назначенный правительством, часто из числа префектов самого крупного департамента в регионе.

Пространственная организация экономики и населения Франции, так же как и Российской Федерации, отличается высокой централизацией и сильной ролью столичного региона – Иль-де-Франс. В состав этого региона входят восемь департаментов (Париж, Сена-и-Марна, Ивелин, Эссон, О-де-Сен, Сена-Сен-Дени, Валь-де-Марн, Валь-д'Уаз) с численностью населения 12,1 млн чел. (18,1 % численности населения страны), он концентрирует 30,3 % производства продукции и услуг, 23,2 % рабочих мест, 26,0 % предприятий малого бизнеса. Динамичное развитие Иль-де-Франс осуществляется за счет авангардных отраслей промышленности, интенсивного сельского хозяйства, третичного сектора экономики – сферы услуг, торговли, транспорта.

Другим территориям страны – Средиземноморскому побережью и западным регионам – присуща современная инфраструктура туризма, а экономике севера, северо-востока и востока – специализация в отраслях угольной промышленности и черной металлургии, в сфере транзитного потенциала: торговли, транспорта, логистики[4].

В силу существенной дифференциации социально-экономического развития регионов, региональная политика Франции строится на основе теории «полюсов роста», что характерно и для России. Государственная региональная политика этой европейской страны включает направления, ориентирован-

[4] *INSEE*. Tableau de bord Conjoncture: Auvergne-Rhône-Alpes. URL: https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121840 (дата обращения: 14.07.2018); *INSEE*. Tableau de bord Conjoncture: Île-de-France [Электронный ресурс]. URL: https://www.insee.fr/fr/statistiques/2109644 (дата обращения: 04.07.2018).

ные на умеренную децентрализацию, развитие периферийных территорий, переориентацию старопромышленных и депрессивных регионов на развитие высокоукладных отраслей, индустриализацию аграрных департаментов, развитие их инфраструктуры, стимулирование развития средних городов. Инструментами реализации региональной политики являются индикативное планирование, проектное управление, а также целевые программы развития территорий, в разработке которых страна накопила большой положительный опыт (Кузнецов, 2009).

Системы высшего образования Франции и России похожи по своей содержательной и организационной природе и представлены на глобальном рынке образовательных услуг континентальной моделью. В отличие от англосаксонской, указанная модель строится на принципе доступности образования, предоставляет широкие возможности французским и иностранным студентам обучаться по бесплатным программам в государственных университетах. Альтернативная – англосаксонская модель – основана на финансовой автономии вузов, мощной коммерческой составляющей, реализуется инструментами маркетинговой стратегии вузов, формированием стоимости обучения в соответствии с престижем вуза и его местом в международных образовательных рейтингах.

Детальный сравнительный анализ англосаксонской (атлантической) и континентальной моделей представил в своих работах В. С. Вахштайн, который показал, что российская система образования в дореформенном виде имела черты континентальной модели (Вахштайн, 2006). Особенности этой модели, характерные для России постепенно стираются, в силу того, что изменения, происходящие в глобальном высшем образовании, нивелируют черты каждой модели и более наглядно демонстрируют национальные качества образовательных систем (Ларионова, 2005).

Таким национальным качеством для высшего образования Франции является его значимость как ресурса инновационного развития, основанного на глобально признанных достижениях университетов (Universities) и высших школ (Grandes Écoles). Другое качество заключается в тенденции пространственного развития: территориальный контур высшего образования Франции, будучи итогом многовековой эволюции, в настоящее время сознательно организуется в соответствии с потребностями регионов страны. Эти потребности предопределены инновационным сценарием социально-экономического развития регионов Франции, стремлением создать на их территории экономику, основанную на знаниях, наукоемких производствах и инновационных предприятиях, удерживающих квалифицированных специалистов.

Реализуемые одновременно тренды максимизации мирового признания и вклада в региональное развитие привели высшее образование Франции к значимым образовательным и научным результатам, подтверждаемым высоким удельным весом страны в численности студентов всех уровней высшего образования, обучающихся в ЕС (рис. 1–3).

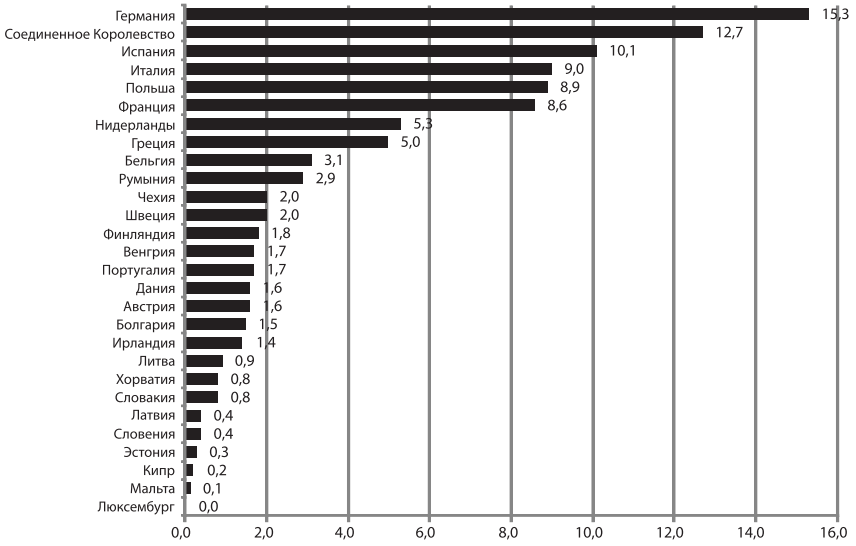


Рис. 1. Распределение численности студентов программ бакалавриата по странам ЕС в 2016 году, % / Fig. 1. Distribution of students by bachelor degree programs in EU countries in 2016, per cent

Источник: составлено авторами по данным Евростата[5].

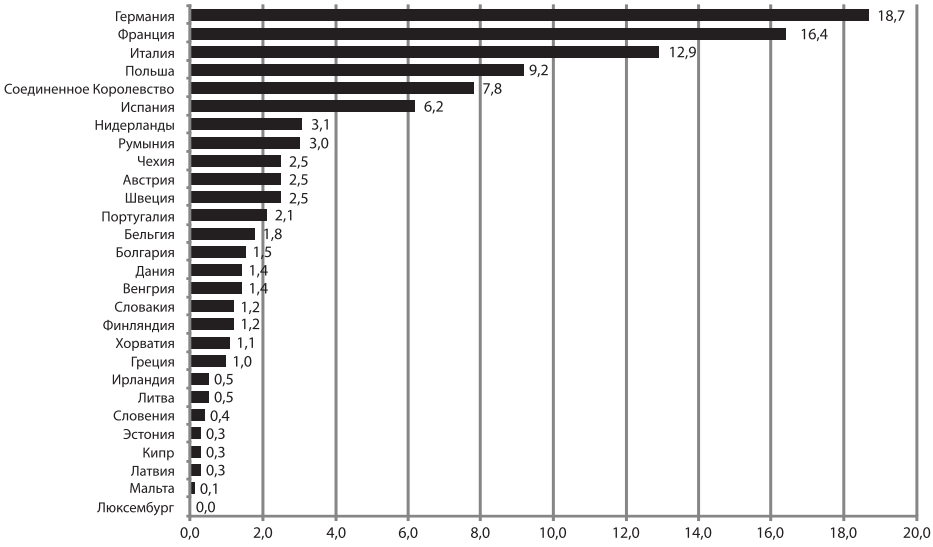


Рис. 2. Распределение численности студентов программ магистратуры по странам ЕС в 2016 году, % / Fig. 2. Distribution of students by master degree programs in EU countries in 2016, per cent

Источник: составлено авторами по данным Евростата[6].

[5] *Database* Eurostat. Students enrolled in tertiary education by education level, programme orientation, sex and NUTS2 regions [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=educ_uoe_enrt06 (дата обращения: 14.07.2018).

[6] Там же.

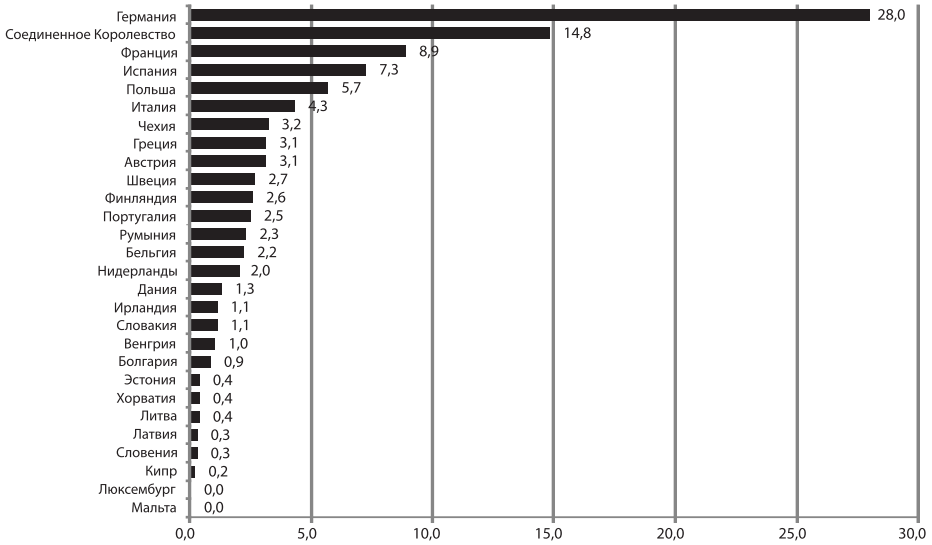


Рис. 3. Распределение численности студентов программ докторантуры по странам ЕС в 2016 году, % / Fig. 3. Distribution of students by doctoral programs in EU countries in 2016, per cent

Источник: составлено авторами по данным Евростата[7].

Франция устойчиво входит в ТОП–5 европейских стран по показателю численности студентов программ бакалавриата. Однако основные успехи в образовательной деятельности страна демонстрирует в реализации программ магистратуры и докторантуры. По численности студентов магистерских программ она устойчиво занимает 1–2-е места среди 28 стран–членов ЕС (уступая в отдельные годы Германии), а по численности докторантов – 1–3-е места (уступая в отдельные годы Германии и Великобритании).

Специализация в подготовке магистров и докторов свидетельствует о развитых научных школах, поскольку магистерские программы и программы докторантуры содержат серьезную исследовательскую компоненту, успешно совмещают фундаментальную подготовку с прикладными исследованиями, формированием практических навыков.

Составители рейтингов лучших вузов мира, так же как и сами студенты, ценят высшее образование во Франции. Несмотря на то, что в течение многих лет наблюдения лидерами в глобальных университетских рейтингах остаются вузы США и Великобритании, Франция устойчиво занимает в них высокие позиции. В рейтинге QS World University Ranking – начиная с 43-го места, а многие университеты и высшие школы входят в ТОП–500 (табл. 1).

Методология рейтинга QS оценивает университеты по шести группам показателей: исследовательской деятельности, уровню преподавания, мнению работодателей, карьерному потенциалу выпускников, числу иностранных студентов и преподавателей, репутации вузов в академической среде.

[7] Там же.

Таблица 1 / Table 1

Вузы Франции в мировом рейтинге вузов QS World University Ranking / French universities in the QS World University Ranking

2018 год		2017 год	
Название университета	**Место в рейтинге**	**Название университета**	**Место в рейтинге**
1	*2*	*3*	*4*
Ecole Normale Supérieure (Париж)	43	Ecole Normale Supérieure (Париж)	33
Ecole Polytechnique (Париж)	59	Ecole Polytechnique (Париж)	53
Université Pierre et Marie Curie – Paris 6 (Париж)	131	Université Pierre et Marie Curie – Paris 6 (Париж)	141
École Normale Supérieure de Lyon (Лион)	157	CentraleSupélec, Essonne (Жиф-сюр-Иветт)	164
CentraleSupélec, Essonne (Жиф-сюр-Иветт)	177	École Normale Supérieure de Lyon (Лион)	177
Sciences Po (Париж)	220	Université Grenoble-Alpes (Гренобль)	206
Université Grenoble-Alpes (Гренобль)	236	Sciences Po (Париж)	220
Université Paris-Sud – Paris 11 (Париж)	242	Université Paris-Sorbonne – Paris 4 (Париж)	221
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Париж)	269	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Париж)	228
Ecole des Ponts ParisTech (Париж)	270	Université Paris-Sud – Paris 11 (Париж)	241
Université Paris-Sorbonne – Paris 4 (Париж)	293	Université de Strasbourg (Страсбург)	260
Université de Strasbourg (Страсбург)	303	Université Paris Diderot – Paris 7 (Париж)	262
Université Paris Diderot – Paris 7 (Париж)	305	Ecole Normale Supérieure de Cachan (Кашан)	264
Ecole Normale Supérieure de Cachan (Кашан)	330	Ecole des Ponts ParisTech (Париж)	268
Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж)	355	Université de Montpellier (Монпелье)	327
Université de Montpellier (Монпелье)	381	Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж)	356
Aix-Marseille University (Марсель)	411–420	Université Paris Descartes – Paris 5 (Париж)	377
Université Paris Descartes – Paris 5 (Париж)	441–450	Aix-Marseille University (Марсель)	411–420

1	*2*	*3*	*4*
Institut National des Sciences Appliquées de Lyon (INSA) (Лион)	451–460	Institut National des Sciences Appliquées de Lyon (INSA) (Лион)	421–430
		Université Paul Sabatier Toulouse 3 (Тулуза)	461–470

Источник: составлено авторами по QS Topuniversities[8].

Такой подход исключает волатильность результатов и строится на сводном индикаторе, включающем экспертное мнение 75 тыс. ученых и 40 тыс. работодателей, анализ 12,3 млн научных статей и 75,1 млн цитат. Экспертное мнение изучается с учетом веса каждого параметра в категории «академическая репутация (40 %)» по признанию масштабов и результатов научных изысканий, в категории «репутация среди работодателей (10 %)» – на основе мнения работодателей относительно университетов, формирующих наиболее компетентных, эффективных, инновационно-ориентированных выпускников. Считается, что категория «соотношение числа преподавательского состава и числа студентов (20 %)» определяет качество преподавания и снижение учебной нагрузки преподавателей в пользу исследовательской работы, оценивает доступ студентов к результатам исследований своих научных руководителей. «Количество цитирований в расчете на одного преподавателя (20 %)» оценивает качество научной работы по уровню академической ценности тех изданий, в которых опубликованы результаты исследований. «Международное сотрудничество преподавателей и студентов (по 5 % соответственно)» демонстрирует способность университета привлекать преподавателей и студентов со всего мира, что свидетельствует об обладании международным брендом, активности обменов передовым опытом и убеждениями в многонациональной среде, привлекательности выпускников для глобального работодателя[9].

Анализ университетов Франции, представленных в рейтинге QS, показывает, что в ТОП–500 находятся порядка 60 % вузов, расположенных в Париже, а более 40 % списка составляют вузы, работающие в «нестоличном» регионе. Такая особенность рейтинга – результат осознанной политики пространственной организации высшего образования, которая включает задачу равномерного размещения вузов по территории Франции с целью предоставить всему населению равный доступ к качественному образованию, а предприятиям крупного, малого и среднего бизнеса – к результатам научных исследований, проводимых университетами и высшими школами.

Равномерность размещения вузов по территории страны подтверждает и Academic Ranking of World Universities (ARWU), составленный азиатским агентством Shanghai Ranking Consultancy и потому больше известный как Шанхайский рейтинг. В отличие от рейтинга QS методология рейтинга ARWU фокусируется на научной и исследовательской деятельности вузов,

[8] *QS* Topuniversities – Results 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2018 (дата обращения: 02.07.2018).

[9] *QS* Topuniversities – Methodology [Электронный ресурс]. URL: https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology (дата обращения: 02.07.2018).

элиминируя в своих индикаторах национальные особенности высшего образования и ориентируясь на целевую аудиторию из числа тех, кто планирует научную карьеру. В предварительном обследовании Шанхайского рейтинга участвуют более 2000 вузов. В рейтинговую оценку включены 1200 вузов, но только 500 попадают в список лучших университетов[10].

Ведущие вузы Франции значимо представлены в указанном рейтинге, однако с учетом того, что распределение мест в нем носит иной, чем в рейтинге QS, характер (табл. 2).

Оценка вузов по методологии Шанхайского рейтинга строится на индикаторе, который включает шесть показателей. Индекс наград выпускников (Alumni) с весом в общем индикаторе 10 % характеризует качество обучения и рассчитывается по числу выпускников – лауреатов Нобелевской и Филлсовской премий, а индекс наград преподавателей (Award, с весом 20 %) – уровень профессорско-преподавательского состава, оцениваемый количеством полученных Нобелевской и Филлсовской премий. В оценку включены число наиболее часто цитируемых исследователей в широкой предметной области (HiCi, 20 %), количество статей, опубликованных в журналах Nature и Science за последние 10 лет (N&S, 20 %), количество статей, проиндексированных в ScienceCitationIndex – Expanded и SocialSciencesCitationIndex (PUB, 20 %), а также «производительность» – все перечисленные выше показатели, пересчитанные на ооднго преподавателя (PCP, 10 %). При составлении рейтинга вузу, получившему максимальную оценку по отдельному показателю, присваивается 100 баллов, а значения остальных участников рейтинга соотносятся с ним как процент от максимального балла, вузы распределяются по убыванию баллов.

Различия в подходах к оценке формируют несовпадение позиций вузов Франции в рейтинге QS и Шанхайском рейтинге. Так, в 2018 году Université Pierre et Marie Curie – Paris 6, занимающий в Шанхайском рейтинге 40-е место (и 1-е из вузов Франции), в рейтинге QS находится на 131-м месте, «пропуская вперед» Ecole normale supérieure (43-е место в рейтинге QS) и Ecole Polytechnique (59-е место в рейтинге QS). В Шанхайский рейтинг оказался невключенным «мировой бренд» французского высшего образования, старейший университет и ключевой вуз в подготовке студентов по общественно-политическим и гуманитарным направлениям, самый привлекательный для иностранных студентов Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, а Ecole Polytechnique – ведущий технический университет занял лишь место в пятой сотне.

Несмотря на особенности рейтинговой оценки, очевидно, что роль вузов Франции в мировых рейтингах возрастает. В Шанхайский рейтинг–2018 включены 14 вузов, в 2017 году их количество составляло 10. Удельный вес вузов, работающих за пределами Парижа, составляет 57 %, что подтверждает равномерное распределение вузов–лидеров Шанхайского рейтинга по территории Франции и свидетельствует об эффективности пространственной организации высшего образования. Фактом является также и то, что научно-исследовательская активность, реализуемая вузами, не является прерогативой столичного или центральных регионов, а становится основой инновационного развития всех территорий страны.

[10] *ARWU* Topuniversities – Methodology [Электронный ресурс]. URL: https://www.educationindex.ru/articles/universityrankings/arwu/ methodology (дата обращения: 02.07.2018).

Таблица 2 / Table 2

Вузы Франции в Шанхайском рейтинге вузов (ARWU) /
French universities in Global Ranking of Academic Subjects (ARWU)

2018 год		2017 год	
Название университета	**Место в рейтинге**	**Название университета**	**Место в рейтинге**
Université Pierre et Marie Curie – Paris 6 (Париж)	40	Université Pierre et Marie Curie – Paris 6 (Париж)	39
Université Paris-Sud – Paris 11 (Париж)	41	Université Paris-Sorbonne – Paris 4 (Париж)	46
Ecole Normale Supérieure (Париж)	60	Ecole Normale Supérieure (Париж)	87
Aix-Marseille University (Марсель)	101–150	Aix-Marseille University (Марсель)	101–150
Université de Strasbourg (Страсбург)	101–150	Université Paris Diderot – Paris 7 (Париж)	101–150
University of Bordeaux (Бордо)	151–200	University of Bordeaux (Бордо)	151–200
Université Paris Descartes – Paris 5 (Париж)	151–200	Université Paris Descartes – Paris 5 (Париж)	151–200
Université Claude Bernard Lyon 1 (Лион)	201–300	Université Claude Bernard Lyon 1 (Лион)	201–300
Université de Montpellier (Монпелье)	201–300	Université de Montpellier (Монпелье)	201–300
University of Lorraine (Нанси)	201–300	Université Paul Sabatier Toulouse 3 (Тулуза)	201–300
Université Paul Sabatier Toulouse 3 (Тулуза)	201–300		
Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж)	301–400		
Université Toulouse 1 Capitole (Тулуза)	301–400		
Ecole Polytechnique (Париж)	401–500		

Источник: составлено авторами по ARWU Topuniversities[11].

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Подтвердить высокую эффективность пространственной организации высшего образования Франции как фактора развития регионов способны не только глобальные рейтинги университетов, но и результаты националь-

[11] *ARWU* Topuniversities – Results 2018 [Электронный ресурс]. URL: http://www.shanghairanking.com/ARWU2018.html. (дата обращения: 02.07.2018).

ных рейтингов. Французский национальный рейтинг Eduniversal является сегодня единственным, оценивающим результаты получения высшего образования в соответствии с рыночными критериями, а не с позиций вузов, которые дают возможность его получения[12]. С помощью методологии, основанной на критериях известности вуза и его престижа в глазах работодателей, размера средней заработной платы выпускников, удовлетворенности студентов результатами образования, программы высшего образования ранжируются по сектору бакалавриата, магистратуры, докторантуры. Рейтинг использует балльную оценку программ, проводимую на основе собственных опросов и экспертного мнения. Популярность рейтинга Eduniversal во Франции обеспечена прозрачностью методики, высокой достоверностью и актуальностью оценок (ранги обновляются в начале каждого учебного года или цикла), очевидной практической пользой.

Оценка программ по критерию известности и узнаваемости проводится с помощью опроса мнений студентов относительно их мотивации получать образование в рамках конкретной программы. Консультанты рейтинга Eduniversal принимают во внимание тот факт, что крупные высшие школы и престижные университеты, используя заработанную давно высокую репутацию, могут допускать снижение эффективности обучения, поэтому дополняют оценки мотивации студентов мнением сотрудников агентств по трудоустройству и кадровых служб (HR) предприятий об «узнавании» программ. Опрос HR-специалистов проводится ежегодно среди 1000 профессионалов и сводится к вопросу: в какой из следующих специальностей (банки, финансы, маркетинг, право, бизнес и т.д.), какие три программы уровня бакалавриата/магистратуры, каких университетов или высших школ вы можете отметить как наилучшие? По количеству положительных мнений программе начисляются очки исходя из места, которое она заняла в опросах.

Информация о размере заработной платы выпускников также формируется на основе опросов. В оценке участвуют 3000 экспертов из числа работодателей, мнение которых сверяется с информацией, полученной от выпускников.

Анонимная (с помощью электронной почты) анкета удовлетворенности студентов результатами образования содержит 11 вопросов, которые позволяют сделать вывод о темпах продвижения выпускников в реализации своих карьерных целей и проектов, о главном, по их мнению, преимуществе/слабости программы. Перечень вопросов имеет различный вес при формировании общего балла программы: первый вопрос (общая удовлетворенность программой) имеет вес 25 %, так же как и второй вопрос (выбрали бы вы эту программу сегодня?). Остальные девять вопросов в сумме имеют вес 50 % и касаются содержания образования, преподавательского состава, заинтересованных сторон, открытости, уровня профессиональной подготовки и международной мобильности, возможности найти стажировку и работу по окончании программы.

[12] *Classement* Eduniversal 2018 des Meilleurs Masters, MS & MBA [Электронный ресурс]. URL: http://www.meilleurs-masters.com (дата обращения: 02.07.2018).

Рейтинг Eduniversal составляется для всех программ одного уровня вне зависимости от формы реализации (очной, заочной, онлайн). Для уровня магистратуры он включает: а) программы Masters – академической степени второй ступени, получение которой практически по любому направлению занимает один–два года и является необходимым для продвинутой подготовки к дальнейшей профессиональной деятельности; б) программы магистра наук (MSc) – для тех, кто планирует улучшить знания на более высоком научном уровне; в) программы MBA, формирующие глубокое понимание бизнес-процессов, навыки в области критического, аналитического и стратегического мышления, крайне важные для руководителей и менеджеров.

Классификация трех лучших магистерских программ, выполненная в разрезе территории размещения университета или высшей школы, в которой она реализуется, доказывает, что принцип равномерности остается приоритетным в пространственной организации высшего образования Франции (табл. 3–5).

Из 189 проанализированных магистерских программ уровня Masters, MSc и MBA, входящих в ТОП–3, в Париже реализуются 88, или 47 %. В группе трех лучших программ по каждому направлению подготовки 101 программа, или 53 % реализуются университетами и высшими школами за пределами столицы Франции. Очевидно, что представленная классификация – результат высокого качества высшего образования Франции не только в крупных городах и признанных университетских центрах, таких как Гренобль, Бордо, Лион, но и в городах, значимость которых как территорий с развитой вузовской сетью в глобальном аспекте пока не является общепризнанной.

Равномерность размещения вузов по территории Франции демонстрируют показатели распределения численности студентов по крупным территориальным единицам – макрорегионам (рис. 4–6).

В департаментах, расположенных за пределами Парижа и столичного округа Иль-де-Франс, получают высшее образование по программам бакалавриата 62 % студентов, магистратуры – 60 %, докторантуры – 55 %. Численность студентов распределена равномерно и находится в интервале от 7 до 11 % в каждом из макрорегионов.

ОБСУЖДЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что Франции удалось избежать концентрации высшего образования в столичных или центральных регионах, в стране сформировано равномерное пространственное распределение вузовской сети. Сбалансированность пространственной организации высшего образования, достигнутая в результате управления, построенного на рейтинговых оценках, приводит к заключению, что распространение опыта Франции может стать примером для России и тех стран, которые стремятся реализовать в региональном развитии инновационный сценарий, а вузовскую сеть рассматривают фактором такого развития.

Таблица 3 / Table 3

Территориальное распределение магистерских программ Франции по направлению «Банки / финансы / страхование / недвижимость» в национальном рейтинге Eduniversal Group в 2017–2018 учебном году / Geographic distribution of master degree programs in France by training programs "Banks / Finance / Insurance / Real Property" in the national ranking Eduniversal Group in 2017–2018 academic year

Направленность программы	ТОП–3 программ
Внешний аудит	ESCP Europe (Париж) Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) Université Paris Descartes – Paris 5 (Париж)
Внутренний контроль и аудит	ESCP Europe (Париж) Toulouse Business School (Тулуза) Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж)
Банки – Финансы	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Париж) Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) ESCP Europe (Париж)
Бухгалтерский учет (учет – контроль - аудит)	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Париж) Université Paris-Est Créteil & Université Paris-Est Marne la Vallée – Paris 8 (Париж) Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж)
Рынок финансов и управление портфелем	Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) ESSEC Business School (Париж) ESLSCA Business School (Париж)
Управление активами	KEDGE Business School Bordeaux (Бордо) Ecole Universitaire de Management – IAE Auvergne (Овернь) Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж)
Финансовый инжиниринг и финансы предприятия	Emlyon Business School, Лион Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Париж)
Управление в страховании	ENASS / CNAM – L'École Nationale d'Assurances (Париж) Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) ESA – Ecole Supérieure d'Assurances (Париж)
Управление недвижимостью	ESSEC Business School (Париж) KEDGE Business School Bordeaux (Бордо) Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж)

Источник: составлено авторами по Classement Eduniversal 2018[13].

[13] Там же.

Таблица 4 / Table 4

Территориальное распределение магистерских программ Франции по направлению «Снабжение / логистика и коммуникации / маркетинг» в национальном рейтинге Eduniversal Group в 2017–2018 учебном году / Geographic distribution of master degree programs in France by training programs 'Supply / Logistics and Communications / Marketing" in the national ranking Eduniversal Group in 2017–2018 academic year

Направленность программы	ТОП–3 программ
Закупки	Université Grenoble-Alpes (Гренобль) KEDGE Business School Bordeaux (Бордо) CentraleSupélec (Эсон)
Логистика	Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) Ecole des Ponts ParisTech (Париж) Business School Bordeaux (Бордо)
Управление качеством	Business School Bordeaux (Бордо) Arts et Métiers ParisTech (Париж) Université de Technologie de Compiègne (Компьень)
Коммуникации	Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) NEOMA Business School (Париж) Aix-Marseille University (Марсель)
Электронная коммерция и цифровой маркетинг	Institut Léonard de Vinci (Париж) SKEMA Business School (Лилль) Grenoble Ecole de Management (Гренобль)
Веб-дизайн, графика и визуальные коммуникации	Ecole Intuit.lab, Paris (Экс-ан-Прованс) Gobelins – L'Ecole de l'Image (Париж) L'École de Design Nantes Atlantique (Нант)
Управление распределением и отношения с клиентами	Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) IAE Gustave Eiffel (Кретей) Ecole Universitaire de Management – IAE Auvergne (Клермон-Ферран)
Менеджмент в СМИ и аудиовизуальных средствах	ESCP Europe (Париж) CELSA (Paris Sorbonne) (Париж) MBA ESG (Нейи-сюр-Сен)
Маркетинговые исследования и изучение общественного мнения	Sciences Po (Париж) Grenoble IAE (Гренобль) IAE Nantes – Economie & Management (Нант)
Маркетинг	ESCP Europe (Париж) ESSEC Business School (Париж) NEOMA Business School (Париж)
Управление продажами и коммерческие переговоры	NEOMA Business School, Париж Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) IAE Gustave Eiffel (Кретей)

Источник: составлено авторами по Classement Eduniversal 2018[14].

[14] Там же.

Таблица 5 / Table 5

Территориальное распределение магистерских программ Франции по направлению «Менеджмент / стратегический менеджмент» в национальном рейтинге Eduniversal Group в 2017–2018 учебном году / Geographic distribution of master degree programs in France by training programs "Management / Strategic Management" in the national ranking Eduniversal Group in 2017–2018 academic year

Направленность программы	**ТОП–3 программ**
1	*2*
Менеджмент моды	Institut Français de la Mode (Париж) IFA Paris (Париж) ModeEstah (Париж)
Менеджмент организаций культуры	BSB – Burgundy School of Business (Дижон) Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) HEC Paris (Париж)
Менеджмент индустрии роскоши	Institut Supérieur de Marketing du Luxe (Курбевуа) ESSEC Business School (Сержи-Понтуаз) Université Paris-Est Marne-la-Vallée (Марн-ла-Вале)
Управление спортом	Audencia Business School (Париж) KEDGE Business School Marseille (Марсель) Toulouse Business School (Тулуза)
Менеджмент туризма и гостиничного бизнеса	ESSEC Business School (Сержи-Понтуаз) Ecole Supérieure Internationale de Savignac (Савиньяк-лез-Эглиз) Emlyon Business School / Institut Paul Bocuse (Лион)
Менеджмент в виноделии и гастрономии	BSB – Burgundy School of Business (Дижон) KEDGE Business School Bordeaux (Бордо) INSEEC (Бордо)
Менеджмент в организациях сервиса	Emlyon Business School (Лион) IAE Aix-Marseille Graduate School of Management (Марсель) Université Paris-Est Marne-la-Vallée (Марн-ла-Вале)
Государственное управление и муниципальный менеджмент	EM Normandie (Кан) IAE Lille, École Universitaire de Management (Лилль) Aix-Marseille University (Марсель)
Арт-рынок	Université Jean Moulin Lyon 3 (Лион) Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Париж) Ecole EAC, Marché de L'art, Culture, Patrimoine, Luxe (Париж)

1	*2*
Управление рисками	ESTP (Париж) MINES ParisTech (София-Антиполис) EISTI (Сержи-Понтуаз)
Экономический анализ и разведка	ESLSCA (Париж) École Européenne d'Intelligence Économique (Версаль) EISTI (Сержи-Понтуаз)
Менеджмент в сфере безопасности и защиты	Université de Technologie de Troyes (Труа) Sciences Po (Париж) Aix-Marseille University (Марсель)
Стратегия и консалтинг	ESCP Europe (Париж) Université Paris-Dauphine – Paris 9 (Париж) HEC Paris (Париж)

Источник: составлено авторами по Classement Eduniversal 2018[15].

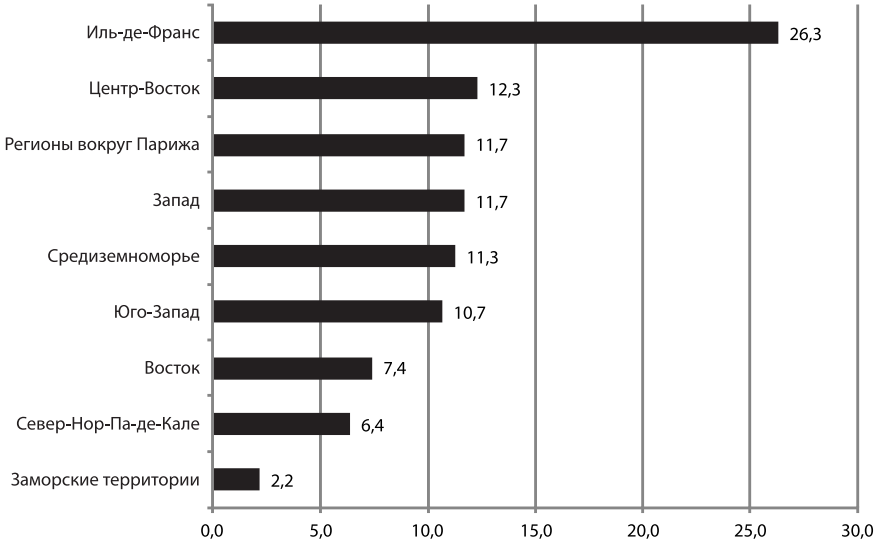


Рис. 4. Распределение численности студентов программ бакалавриата по регионам Франции в 2016 году, % / Fig. 4. Distribution of students by bachelor degree programs in French regions in 2016, per cent

Источник: составлено авторами по данным Евростата[16].

[15] Там же.

[16] *Database* Eurostat…

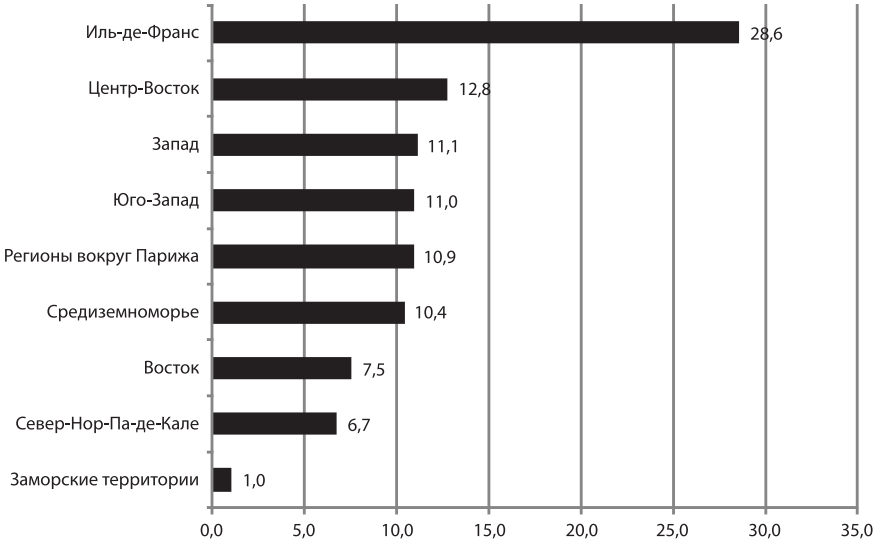


Рис. 5. Распределение численности студентов программ магистратуры по регионам Франции в 2016 году, % / Fig. 5. Distribution of students by bachelor degree programs in French regions in 2016 (master degree level), per cent

Источник: составлено авторами по данным Евростата[17].

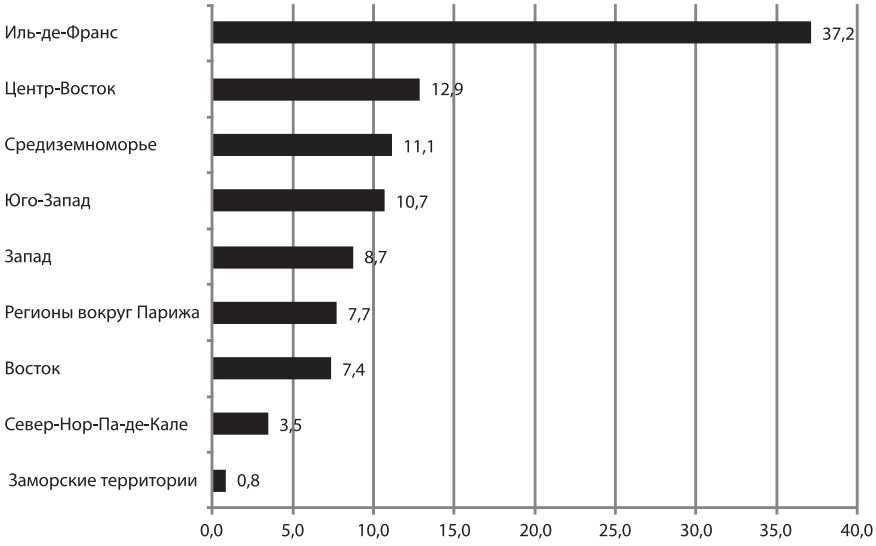


Рис. 6. Распределение численности студентов программ докторантуры по регионам Франции в 2016 году, % / Fig. 6. Distribution of students by doctoral programs in French regions in 2016, per cent

Источник: составлено авторами по данным Евростата[18].

[17] Там же.

[18] Там же.

В этих условиях рейтинг лучших вузов России, составленный изданием Forbes, ставит задачу оценить качество выпускников по критерию предпринимательских способностей, их перспектив войти в список Forbes (список богатейших людей России) или стать частью российской политической элиты. В основе метода ранжирования издания Forbes были использованы данные мониторинга эффективности деятельности более 600 российских вузов, подготовленные Минобрнауки России. Вместе с тем методика построения рейтинговых оценок учитывает как качество образования, так и статистические данные о трудоустройстве выпускников, их востребованность в регионах, количество предпринимателей среди них. Для получения таких оценок эксперты Forbes изучили биографии более чем 1600 представителей российской элиты — участников списка Forbes и их детей, руководителей частных и государственных компаний, чиновников и депутатов. В итоге вузы были проанализированы по десяти параметрам, сгруппированным в три составляющие: качество образования (максимум 50 баллов), качество выпускников (максимум 30 баллов), фактор Forbes, учитывающий «элитность» учебного заведения и долю предпринимателей в общем количестве выпускников (максимум 20 баллов).

В рейтинг Forbes вошли не только классические, но и узкоспециализированные университеты с одной или двумя специальностями с высокими показателями по требованиям к абитуриентам, образовательной деятельности и уровню зарплат преподавательского состава (например, Российская экономическая школа, которая в итоге заняла первую строчку с самой высокой оценкой – 50,73 балла из 100 возможных) (табл. 6).

Таблица 6 / Table 6

Территориальное распределение ТОП–25 вузов Российской Федерации в 2018 году по версии Forbes / Geographic distribution of 25 Russian top universities in 2018 according to Forbes

№ п/п	Название вуза	Город	Итоговый балл
1	*2*	*3*	*4*
1	Российская экономическая школа	Москва	50,73
2	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации	Москва	50,30
3	Московский физико-технический институт	Долгопрудный (Московская область)	49,92
4	Национальный исследовательский технологический университет – МИСиС	Москва	49,33
5	Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации	Москва	48,90

1	*2*	*3*	*4*
6	Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова	Москва	48,38
7	Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики	Санкт-Петербург	47,08
8	Российский государственный университет нефти и газа имени И. М. Губкина	Москва	47,07
9	Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»	Москва	46,88
10	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»	Москва	46,60
11	Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации	Москва	46,46
12	Национальный исследовательский Томский политехнический университет	Томск	44,63
13	Санкт-Петербургский горный университет	Санкт-Петербург	44,26
14	Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина	Москва	43,93
15	Московский государственный университет «СТАНКИН»	Москва	43,92
16	Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова	Москва	43,58
17	Санкт-Петербургский государственный университет	Санкт-Петербург	43,34
18	Московский государственный технический университет имени Н. Э. Баумана	Москва	42,14
19	Казанский (Приволжский) федеральный университет	Казань	42,07
20	Академия Русского балета имени А. Я. Вагановой	Москва	41,96
21	Национальный исследовательский университет «Московский институт электронной техники»	Москва	41,47
22	Санкт-Петербургский государственный экономический университет	Санкт-Петербург	41,14
23	Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого	Санкт-Петербург	41,03
24	Российский государственный гуманитарный университет	Москва	40,33
25	Российский университет дружбы народов	Москва	40,32

Источник: рейтинг вузов по версии Forbes[19].

[19] *Институт* элиты. Первый рейтинг вузов по версии Forbes [Электронный ресурс]. URL: http://www.forbes.ru/karera-i-svoy-biznes/363583-institut-elity-pervyy-reyting-vuzov-po-versii-forbes (дата обращения: 10.07.2018).

Рейтинговая оценка пространственной организации высшего образования Российской Федерации, построенная по методике Forbes, показывает, что в отличие от Франции основная часть высокорейтинговых российских вузов находится в г. Москве. Из представленных в ТОП–25 рейтинга Forbes 72 % российских вузов расположены в г. Москве (из них 1 – в Московской области), 20 % – в г. Санкт-Петербургеи лишь 8 % – в других городах (2 вуза – в Томске и Казани – исторических университетских городах России). В ТОП–26–50 рейтинга Forbes 44 % вузов находятся в г. Москве; в ТОП–51–75 – 36 %; в ТОП–76–100 – 24 %. Такое распределение не позволяет сделать вывод о равномерности размещения вузовской сети по территории страны и ее субъектов, о высокой насыщенности экономического пространства регионов прогрессивными опорными университетами, способными играть роль «полюсов роста», об эффективном взаимодействии «ведущих» и «ведомых» единиц, инициирующих реализацию инновационно-прорывного сценария регионального развития.

Высокая информативность рейтингового метода, достигаемая, среди прочего, тем, что в анализ включены результаты не только глобальных, но также и национальных университетских рейтингов, позволяет расширить область его применения на оценку пространственной организации высшего образования. Результаты рейтинговой оценки пространственной организации высшего образования могут быть использованы для:

а) разработки долгосрочных прогнозов и стратегий социально-экономического развития регионов, проектов кластерных инициатив, государственных, областных и ведомственных программ, региональных инновационных площадок в сфере образования, планов мероприятий (дорожных карт) изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности высшего образования. В указанных стратегических документах рейтинговый метод дает возможность координировать перспективы развития вузов, локализованных в регионе, со стратегий развития субъекта Российской Федерации, согласовывать региональные приоритеты с содержанием и организацией академической деятельности вузовской сети;

б) совершенствования методики рейтингового анализа за счет использования показателей участия вузов в реализации направлений прорывного научно-технологического развития субъектов Российской Федерации, таких как: малое и среднее предпринимательство, поддержка индивидуальной предпринимательской деятельности; цифровая экономика; производительность труда и поддержка занятости; экология и безопасная городская среда; здравоохранение и демография.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в исследовании на основе опыта Франции обоснована значимость рейтингового метода в оценке пространственной организации российского высшего образования.

Выявлено, что эффективность французской вузовской сети базируется не только на международном авторитете, но и на территориальной роли

«полюсов роста», обеспеченной высокой эффективностью ее пространственной организации.

Оценить пространственную организацию системы высшего образования Франции позволили позиции вузов в международных (QS и ARWU) и национальном (Eduniversal) рейтингах, показавшие равномерность их размещения по территории страны и соответствие образовательных программ уровня бакалавриата, магистратуры, докторантуры отраслевой специализации экономики французских регионов.

Предложенный рейтинговый метод был реализован для оценки пространственной организации системы высшего образования России. На основе рейтинга Forbes, составленного для национальных вузов, сделан вывод о невысокой эффективности пространственной организации вузовской сети, подтвержденной, среди прочего, тем фактом, что 72 % высокорейтинговых вузов локализованы в г. Москве при преобладании в регионах числа вузов, занимающих нижние строки этого рейтинга.

В качестве практических рекомендаций обоснованы предложения включать рейтинговые оценки вузов и направления их совершенствования в две группы документов: а) стратегические акты регионального развития; б) национальные методики рейтинговой оценки вузов.

Библиографический список

Абламейко С. В., Гусаковский М. А. Участие университетов в мировых рейтингах как фактор повышения качества подготовки специалистов // Высшее образование в России. 2013. № 5. С. 124–135.

Актуальные вопросы развития образования в странах ОЭСР / Отв. ред. М.В. Ларионова. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2005. 152 с.

Бажуткина Л. П. Кластерный подход как способ усиления конкурентных преимуществ межфирменных связей // Экономические науки. 2008. № 6. С. 235–239.

Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Сравнительная надежность глобальных рейтингов университетов // Журнал Новой экономической ассоциации. 2011. № 11. С. 127–140.

Балыхин Г. А. Система образования как фактор социально-экономического развития России: принципы и организационно-экономические методы управления: автореф. дис. … д-ра экон. наук. М.: Центр. экон.-мат. ин-т РАН, 2004. 36 с.

Барышева Г., Плучевская Э. Аспекты общности экономического пространства // Экономист. 2008. № 1. С. 25–34.

Беляков С. А., Клячко Т. Л. Оценка вклада высшего и среднего профессионального образования в экономику российских регионов. М.: Дело, 2016. 82 с.

Бияков О. А. Теория экономического пространства: методологический и региональный аспекты. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004a. 151 с.

Бияков О. А. Экономическое пространство региона: процессный подход. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2004b. 244 с.

Вахштайн В. С. Две модели образовательных систем: континентальная и атлантическая // Прогнозис. 2006. № 3. С. 321–352.

Газалиев А. М., Егоров В. В., Брейдо И. В. Эффективность рейтинговой системы оценки деятельности преподавателей и подразделений вуза // Высшее образование сегодня. 2010. № 4. С. 11–15.

Гапоненко А. Л., Орлова Т. М. Управление знаниями. Как превратить знания в капитал. М.: Эксмо, 2008. 550 с.

Горкин А. П. Пространственная организация обрабатывающей промышленности мира в начале XXI века: методика и методология изучения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2008. № 1. С. 23–31.

Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. 5-е изд. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2006. 493 с.

Девяткина Т. В. Возможности совершенствования образовательной системы на региональном уровне // Экономические науки. 2009. № 7. С. 371–372.

Ендовицкая Е. В., Кондрашова Н. В. Дискуссионные вопросы конкурентоспособности и рейтинговости вузов на примере Воронежской области // Современная экономика: проблемы и решения. 2015. № 12. С. 89–99. DOI: 10.17308/meps.2015.12/1353.

Иванов В. С. Инновационные подходы к развитию системы образования: региональный аспект: автореф. дис. … д-ра экон. наук. Ярославль: Междунар. ун-т бизнеса и новых технологий (ин-т), 2005. 48 с.

Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями / Под ред. Б. З. Мильнера. М.: ИНФРА-М, 2018. 624 с.

Карлик А. Е., Платонов В. В. Межотраслевые территориальные инновационные сети // Экономика региона. 2016. Т. 12, № 4. С. 1218–1232. DOI: 10.17059/2016–4–22.

Катровский А. П. Развитие территориальной структуры высшей школы России: дис. … д-ра геогр. наук. М.: Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, 2003a. 395 с.

Катровский А. П. Формирование и развитие территориальной структуры высшего образования России. М.: Международные отношения, 2003b. 208 с.

Козлова О. А. Вопросы моделирования пространственной организации российских регионов // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2013. № 5. С. 154–156.

Козлова О. А., Шеломенцев А. Г., Бедрина Е. Б. Пространственная организация социально-трудовых систем: генезис и проблемы развития. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2010. 205 с.

Коломак Е. А. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 132–150.

Костюкевич С. В. Феномен университетских рейтингов: в поисках университета мирового класса // Социологический альманах. 2014. № 5. С. 326–336.

Куратова Э. С. Управление пространственной организацией транспорта // Транспорт: наука, техника, управление. 2008. № 2. С. 27–34.

Куричев Н. К. Территориальная организация обрабатывающей промышленности страны в мирохозяйственном контексте // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2014. № 2. С. 31–42.

Леш А. Пространственная организация хозяйства / пер. с нем. В. Н. Стрелецкого. М.: Наука, 2007. 663 с.

Львов Д. С., Пугачев В. Ф. Механизм стабильного экономического роста // Экономическая наука современной России. 2001. № 4. С. 52–58.

Макаров В. Л. Экономика знаний: уроки для России // Вестник Российской академии наук. 2003. Т. 73, № 5. С. 450–456.

Марков Л. С. Теоретико-методологические основы кластерного подхода. Новосибирск: Ин-т экономики и организации пром. пр-ва СО РАН, 2015. 300 с.

Мельтенисова Е. Н., Халимова С. Р. О проблемах формирования российских университетов мирового уровня // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2013. № 4. С. 87–95.

Надеин Н. В. Направления оценки конкурентоспособности вузов на рынке образовательных услуг // Актуальные вопросы экономических наук. 2015. № 42. С. 115–120.

Нуреев Р. М. Российская экономика: проблемы формирования инновационного уклада // Человеческий капитал и профессиональное образование. 2012a. № 1. С. 18–31.

Нуреев Р. М. На пути к пониманию институциональной природы инноваций // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2012b. Т. 4, № 2. С. 4–10.

Попов Е. В., Власов М. В. Институты миниэкономики знаний. М.: Academia, 2009. 288 с.

Ратьковская Т. Г. Пространственные особенности условий развития социальной инфраструктуры регионов Сибири // Регион: экономика и социология. 2015. № 3. С. 67–87. DOI: 10.15372/REG20150903.

Региональная политика стран ЕС / Отв. ред. А. В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009. 230 с.

Репина Е. А. Системы рейтинговой оценки деятельности вузов: критерии и индикаторы оценки // Право и образование. 2014. № 2. С. 15–21.

Сероштан М. В., Владимирский Б. М. Какая система ранжирования российских университетов нам нужна? // Высшее образование в России. 2013. № 8–9. С. 32–39.

Сухарев О. С. Основы институциональной и эволюционной экономики. М.: Высш. шк., 2008. 391 с.

Татаркин А. И. Развитие экономического пространства регионов России на основе кластерных принципов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 3. С. 28–36.

Татаркин А. И., Романова О. А., Акбердина В. В. Технологические и пространственные возможности новой индустриализации промышленных регионов // Федерализм. 2014. № 3. С. 45–56.

Таточенко А. Л., Таточенко И. М. Экономическая деятельность российских вузов: рейтинговые оценки как индикатор стоимости образовательных услуг // Финансовая жизнь. 2014. № 1. С. 41–45.

Хасаев Г. Р. Кластерная политика – ключевой инструмент достижения стратегических целей региона // Самара. Журнал столицы региона. 2009. № 11. С. 13–14.

Хасаев Г. Р., Болгова Е. В. Регионализация высшего образования и инновационное развитие экономики российских регионов // Известия Уральского государственного экономического университета. 2015. № 1. С. 61–70.

Шмонин Л. Ф. Шкребко А. Н., Иванова И. В., Углов Е. С. Рейтинговая оценка качества подготовки выпускников вуза // Высшее образование в России. 2012. № 1. С. 25–30.

Штыхно Д. А. Международные рейтинги и аккредитация университетов как инструменты оценки качества образования // Человеческий капитал и профессиональное образование. 2016. № 4. С. 35–42.

Шумпетер Й. Теория экономического развития: исследование предпринимательской прибыли, капитала, процента и цикла конъюнктуры / пер. с нем. В. С. Автономова, М. С. Любского, А. Ю. Чепуренко. М.: Прогресс, 1982. 456 с.

Bauman Z. The Individualized Society. Cambridge: Polity Press, 2001. 272 p.

Chatterton P., Goddard J. The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs // European Journal of Education. 2000. Vol. 35, № 4. P. 475–496. DOI: https://doi.org/10.1111/1467-3435.00041.

Etzkowitz H. Incubation of Incubators: Innovation as a Triple Helix of University-Industry-Government Networks // Science and Public Policy. 2002a. Vol. 29, № 2. P. 115–128. DOI: https://doi.org/10.3152/147154302781781056.

Etzkowitz H. MIT and the Rise of Entrepreneurial Science. London: Routledge, 2002b. 192 p.

Frenkel A., Leck E. Spatial Aspects of Education–Job Matching in Israel // Regional Studies. 2017. Vol. 51, № 7. P. 1063–1076. DOI: 10.1080/00343404.2017.1308478.

Goddard J., Chatterton P. Regional Development Agencies and the Knowledge Economy: Harnessing the Potential of Universities // Environment and Planning C: Government and Policy. 1999. Vol. 17, № 6. P. 685–699.

Goldstein H., Drucker J. The Economic Development Impacts of Universities on Regions: Do Size and Distance Matter? // Economic Development Quarterly. 2006. Vol. 20, № 1. P. 22–43. DOI: https://doi.org/10.1177/0891242405283387.

Harrison J., Turok I. Universities, Knowledge and Regional Development // Regional Studies. 2017. Vol. 51, № 7. P. 977–981. DOI: https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1328189.

Johnston A., Huggins R. Drivers of University-Industry Links: The Case of Knowledge-Intensive Business Service Firms in Rural Locations // Regional Studies. 2016. Vol. 50, № 8. P. 1330–1345. DOI: https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1009028.

Machlup F. The Production and Distribution of Knowledge in the United States. Princeton: Princeton University Press, 1962. 436 p.

Pugh R. Universities and Economic Development in Lagging Regions: "Triple Helix" Policy in Wales // Regional Studies. 2017. Vol. 51, № 7. P. 982–993. DOI: https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1171306.

Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations / Ed. by H. Etzkowitz, L. Leydesdorff. London: Cassell, 1997. 192 p.

Информация об авторах

Болгова Елена Владимировна – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», 443090, Россия, г. Самара, ул. Советской Армии, 141

ORCID: 0000-0002-0572-5014
ResearcherID: N-9857-2018
Электронный адрес: elena_bolgova@rambler.ru

Болгов Сергей Анатольевич – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и логистики на транспорте ФГБОУ ВО «Самарский государственный университет путей сообщения», 443066, г. Самара, ул. Свободы, 2В

ORCID: 0000-0003-0809-3929
Researcher ID: O-1906-2018
Электронный адрес: bolgov@vostok-invest.ru

Курникова Марина Викторовна – канд. экон. наук, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», 443090, Россия, г. Самара, ул. Советской Армии, 141

ORCID: 0000-0002-9568-2774
ResearcherID: J-4359-2018
Электронный адрес: mvkurnikova@gmail.com

Статья получена 23 июля 2018 года

UDC 378.1(470+44)
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-687-721

RANKINGS AS ASSESSMENT METHOD FOR HIGHER EDUCATION SPATIAL ORGANISATION: FRENCH BEST PRACTICES

Elena V. Bolgova
Samara State University of Economics, 141 Sovetskaya Armiya str., Samara, 443090, Russia
ORCID: 0000-0002-0572-5014
ResearcherID: N-9857-2018
E-mail: elena_bolgova@rambler.ru

Sergey A. Bolgov
Samara State Transport University, 2V Svoboda str., Samara, 443066, Russia
ORCID: 0000-0003-0809-3929
ResearcherID: O-1906-2018
E-mail: bolgov@vostok-invest.ru

Marina V. Kurnikova
Samara State University of Economics, 141 Sovetskaya Armiya str., Samara, 443090, Russia
ORCID: 0000-0002- 9568-2774
ResearcherID: J-4359- 2018
E-mail: mvkurnikova@gmail.com

For citation:
Bolgova, E. V., Bolgov, S. A. and Kurnikova, M. V. (2018), "Rankings as Assessment Method for Higher Education Spatial Organisation: French Best Practices", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 687–721, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-687-721.

Introduction. The breakthrough in scientific and technological development of the Russia's regional economies calls for an increasing efficiency of higher education spatial organization, therefore making vital the study of foreign best practices – namely the ones of France, the country with similar administrative and territorial system, regional development vector and the university network, whose successful special organization of higher education has been driven by the management based on international and national rankings of high schools.

Aims. The aim of the article is to developing methods of higher education assessment based on ranking scores characterizing the level of its spatial organization.

Methods. Abstract-logical and theoretic-empirical analysis, system, comparative, structural methods, ranking analysis.

Results. Conditions that will enable to incorporate French best practices into the management of higher education spatial organization in Russia have been identified; French and Russian universities rankings by the university network spatial organization have been reviewed; comparisons of higher education spatial organization efficiency in countries have been made and the use of rankings for assessment of higher education spatial organization in Russian regions has been justified; recommendations on ranking scores usage in regional strategy guidelines have been formulated.

Conclusion. The results of the study are aimed at key players in strategic planning, involved into formulating development strategies and grant programs for Russian regions as well as regional policies in vocational training and cluster initiatives.

Keywords: economic territory; region; higher education; ranking scores; assessment; foreign best practices; strategic documents on regional development

References

Ablameiko, S. V. and Gusakovskiy, M. A. (2013) "Participation in international university rankings as a factor of improving the quality of teaching and learning", *Vysshee Obrazovanie v Rossii*, no. 5, pp. 124–135.

Larionova, M. V. (2005), *Aktual'nye voprosy razvitiya obrazovaniya v stranakh OESR* [Current issues in education development in OECD countries], HSE Publishing House, Moscow, Russia.

Bazhutkina, L. P. (2008), "Cluster approach as a way to increase interfirm connections competitive advantages", *Economic Sciences*, no. 6, pp. 235–239.

Balatsky, E. V. and Ekimova, N. A. (2011), "The comparative reliability of the global university rankings", *The Journal of the New Economic Association*, no. 11, p. 127–140.

Balyhin, G. A. (2004), "Education system as a factor of social and economic development of Russia: Principles and organizational and economic management methods", Abstract of D. Sc. dissertation, Economics and national economy management, Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Barysheva, G. and Pluchevskaya, E. (2008), "Aspects of common economic space", *Ekonomist*, no. 1, pp. 25–34.

Belyakov, S. A. and Klyachko, T. L. (2016), *Otsenka vklada vysshego i srednego professional'nogo obrazovaniya v ekonomiku rossiiskikh regionov* [Evaluation of higher and secondary vocational education contribution to the economy of Russian regions], Delo, Moscow, Russia.

Biyakov, O. A. (2004a), *Teoriya ekonomicheskogo prostranstva: metodologicheskii I regional'nyi aspekty* [The theory of economic space: Methodological and regional aspects], Tomsk University Publishing House, Tomsk, Russia.

Biyakov, O. A. (2004b), *Ekonomicheskoe prostranstvo regiona: protsessnyi podkhod* [Economic space of the region: Process approach], Kuzbassvuzizdat, Kemerovo, Russia.

Vakhshtain, V. S. (2006), "Two models of educational systems: Contynental and atlantic", *Prognosis*, no. 3, pp. 321–352.

Gazaliev, A. M., Egorov, V. V. and Breido, I. V. (2010), "Rating system effectiveness for assessing the activities of teachers and university departments", *Higher Education Today*, no. 4, pp. 11–15.

Gaponenko, A. L. and Orlova, T. M. (2008), *Upravlenie znaniyami. Kak prevratit' znaniya v capital* [Knowledge management. How to convert knowledge into capital], Eksmo, Moscow, Russia.

Gorkin, A. P. (2008), "The space organisation of world manufactoring industry in the beginning of XXI century: Methodology and methodics of analysis", *RUDN Journal of Economics*, no. 2, pp. 23–31.

Granberg, A. G. (2006), *Osnovy regional'noi ekonomiki. 5-e izd.* [Basics of regional economy. 5th ed.], HSE Publishing House, Moscow, Russia.

Deviatkina, T. V. (2009), "The capabilities of regional education system development", *Economic Sciences*, no. 7, pp. 371–372.

Endovitskaya, E. V. and Kondrashova, N. V. (2015), "Controversial issues of competitiveness and ranking of universities on the example of the Voronezh Region", *Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya*, no. 12, pp. 89–99, doi: 10.17308/meps.2015.12/1353

Ivanov, V. S. (2005), "Innovative approaches to education system development: the regional aspect", Abstract of D. Sc. dissertation, Economics and national economy

management, International Academy of Business and New Technologies, Yaroslavl, Russia.

Milner, B. Z. (ed.) (2018), *Innovatsionnoe razvitie: ekonomika, intellektual'nye resursy, upravlenie znaniyami* [Innovative development: Economics, intellectual resources, knowledge management], INFRA-M, Moscow, Russia.

Karlik, A. E. and Platonov, V. V. (2016) "Spatially localized innovation networks", *Ekonomika regiona [Economy of Region]*, vol. 12, no. 4, pp. 1218–1232, doi: 10.17059/2016–4–22.

Katrovskiy, A. P. (2003a), "Territorial structure development of higher education in Russia", D. Sc. Thesis, Economic, social and political geography, History of science and technology, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

Katrovskiy, A. P. (2003b), *Formirovanie i razvitie territorial'noi struktury vysshego obrazovaniya Rossii* [Formation and development of higher education territorial structure in Russia], Mezhdunarodnye otnosheniya, Moscow, Russia.

Kozlova, O. A. (2013), "Issues of spatial organization modeling of Russian regions", *International Journal of Applied and Fundamental Research*, no. 5, pp. 154–156.

Kozlova, O. A., Shelomentsev, A. G. and Bedrina, E. B. (2010), *Prostranstvennaya organizatsiya sotsial'no-trudovykh sistem: genezis i problemy razvitiya* [Social and labour systems spatial organisation: Genesis and development problems], Institute of Economics of the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia.

Kolomak, E. A. (2013), "Unequal spatial development in Russia: Explanations of new economic geography", *Voprosy Ekonomiki*, no. 2, pp. 132–150.

Kostyukevich, S. V. (2014), "Phenomenon of university ratings: Looking for a world class university", *Sotsiologicheskii al'manakh*, no. 5, pp. 326–336.

Kuratova, E. S. (2008), "Management of spatial organisation of transport", *Transport: science, equipment, engineering*, no. 2, pp. 27–34.

Kurichev, N. K. (2014), "Spatial organization of manufacturing in the global economic context (the case study of U.S.)", *Izvestiya Rossiiskoi Akademii Nauk. Seriya Geograficheskaya*, no. 2, pp. 31–42.

Lösch, A. (2007), *Prostranstvennaya organizatsiya khozyaistva* [Die räumliche Ordnung der Wirtschaft: eine Untersuchung über Standort, Wirtschaftsgebiete und internationalem Handel], Translated by Streletskii, V. N., Nauka, Moscow, Russia.

L'vov, D. S. and Pugachov, V. F. (2001), "Mechanism of stable economic growth", *Economics of Contemporary Russia*, no. 4, pp. 52–58.

Makarov, V. L. (2003), "The Knowledge economy: Lessons for Russia. Report of academician V. L. Makarov", *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk,* vol. 73, no. 5, pp. 450–456.

Markov, L. S. (2015), *Teoretiko-metodologicheskie osnovy klasternogo podkhoda* [Theoretical and methodological foundations of the cluster approach], Institute of Economics and Industrial Engineering of Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, Novosibirsk, Russia.

Meltenisova, E. N. and Halimova, S. R. (2013), "About problems of formation of the Russian universities of world level", *Management and Business Administration*, no. 4, pp. 87–95.

Nadein, N. V. (2015), "Directions for assessing the universities competitiveness in the educational market", *Aktual'nye voprosy ekonomicheskikh nauk*, no. 42, pp. 115–120.

Nureev, R. M. (2012a), "Russian economy: problems of innovation structure formation", *Human Capital and Professional Education*, no. 1, pp. 18–31.

Nureev, R. M. (2012b), "On the way to understanding the institutional nature of innovations", *Journal of Institutional Studies*, vol. 4, no. 2, pp. 4–10.

Popov, E. V. and Vlasov, M. V. (2009), *Instituty miniekonomiki znanii* [Institutes of knowledge-based minieconomics], Academia, Moscow, Russia.

Ratkovskaya, T. G. (2015), "Spatial features of social infrastructure development in Siberian regions", *Region: Economics and Sociology*, no. 3, pp. 67–87, doi: 10.15372/REG20150903.

Kuznetsov, A. V. (ed.) (2009), *Regional'naya politika stran ES* [EU Regional Policy], Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Repina, E. Ya. (2014), "Rating system of universities: Criteria and indicators for assessing", *Law and Education*, no. 2, pp. 15–21.

Seroshtan, M. V. and Vladimirskiy, B. M. (2013) "What kind of university ranking system we need?", *Vysshee Obrazovanie v Rossii*, no. 8–9, pp. 32–39.

Sukharev, O. S. (2008), *Osnovy institutsional'noi i evolyutsionnoi ekonomiki* [Basics of institutional and evolutionary economics], Vysshaya shkola, Moscow, Russia.

Tatarkin, A. I. (2012), "Development of the economic space of Russia's regions on the basis of cluster principles", *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, no. 3, pp. 28–36.

Tatarkin, A. I., Romanova, O. A. and Akberdina, V. V. (2014), "Technological and spatial possibilities of the new industrialization of industrial regions", *Federalism*, no. 3, pp. 45–56.

Tatochenko, A. L. and Tatochenko, I. M. (2014), "Economic activity of Russian universities: Rating as an indicator of cost estimates of educational services", *Financial Life*, no. 1, pp. 41–45.

Khasaev, G. R. (2009), "Cluster policy is a key tool for achieving regional strategic goals", *Samara. Zhurnal stolitsy regiona*, no. 11, pp. 13–14.

Khasaev, G. R. and Bolgova, E. V. (2015), "Regionalization of higher education and innovative development of economy of Russian regions", *Journal of the Ural State University of Economics (Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta),* no. 1, pp. 61–70.

Shmonin, L. F., Shkrebko, A. N., Ivanova, I. N. and Uglov, E. S. (2012), "Rating estimation of graduates' educational level", *Vysshee Obrazovanie v Rossii*, no. 1, pp. 25–30.

Shtykhno, D. A. (2016), "International ratings and university accreditation as a quality of education measurement tools", *Human Capital and Professional Education*, no. 4, pp. 35–42.

Schumpeter, J. A. (1982), *Teoriya ekonomicheskogo razvitiya: issledovanie predprinimatel'skoi pribyli, kapitala, protsenta i tsikla kon"yunktury* [Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung], Translated by Avtonomov, V. S., Lyubskii, M. S. and Chepurenko, A. Yu., Progress, Moscow, Russia.

Bauman, Z. (2001), *The individualized society*, Polity Press, Cambridge, UK.

Chatterton, P. and Goddard, J. (2000), "The response of higher education institutions to regional needs", *European Journal of Education*, vol. 35, no. 4, pp. 475–496, doi: https://doi.org/10.1111/1467-3435.00041.

Etzkowitz, H. (2002a), "Incubation of incubators: Innovation as a triple helix of university-industry-government networks", *Science and Public Policy*, vol. 29, no. 2, pp. 115–128, doi: https://doi.org/10.3152/147154302781781056.

Etzkowitz, H. (2002b), *MIT and the rise of entrepreneurial science*, Routledge, London, UK.

Frenkel, A. and Leck, E. (2017), "Spatial aspects of education–job matching in Israel", *Regional Studies*, vol. 51, no. 7, pp. 1063–1076, doi: 10.1080/00343404.2017.1308478.

Goddard, J. and Chatterton, P. (1999), "Regional development agencies and the knowledge economy: Harnessing the potential of universities", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 17, no. 6, pp. 685–699.

Goldstein, H. and Drucker, J. (2006), "The economic development impacts of universities on regions: Do size and distance matter?", *Economic Development Quarterly*, vol. 20, no. 1, pp. 22–43, doi: https://doi.org/10.1177/0891242405283387.

Harrison, J. and Turok, I. (2017), "Universities, knowledge and regional development", *Regional Studies*, vol. 51, no. 7, pp. 977–981, doi: https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1328189.

Johnston, A. and Huggins, R. (2016), "Drivers of university-industry links: The case of knowledge-intensive business service firms in rural locations", *Regional Studies*, vol. 50, no. 8, pp. 1330–1345, doi: https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1009028.

Machlup, F. (1962), *The production and distribution of knowledge in the United States*, Princeton University Press, Princeton, USA.

Pugh, R. (2017), "Universities and economic development in lagging regions: "Triple helix" policy in Wales", *Regional Studies*, vol. 51, no. 7, pp. 982–993, doi: https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1171306.

Etzkowitz, H. and Leydesdorff, L. (ed.) (1997), *Universities and the global knowledge economy: A triple helix of university-industry-government relations*, Cassell, London, UK.

Received July 23, 2018

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2018. Т. 10, № 4 (531–721)

Редактор *Л. В. Хлебникова*
Корректоры *Е. А. Троицкая, И. Р. Саматов*
Компьютерная верстка *Р. И. Березина, Н. С. Кнутовой*

Дата выхода в свет 28.12.2018. Формат 70x100 1/16
Усл. печ. л. 16,08. Тираж 500 экз. Заказ № 152 090

Редакция научного журнала «Ars Adminisrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15,
Кафедра государственного и муниципального управления
Тел. (342) 2396830
ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Редакционно-издательский отдел
Пермского государственного национального исследовательского университета
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Отпечатано в ООО «АСТЕР ДИДЖИТАЛ»
614000, Пермский край, г. Пермь, ул. Газеты Звезда, 5
тел. (342) 206-06-86

Распространяется бесплатно