



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Факультет социальных наук

Департамент государственного и муниципального управления

Кафедра управления развитием территорий и регионалистики

УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Выпуск I



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

ФАКУЛЬТЕТ СОЦИАЛЬНЫХ НАУК

ДЕПАРТАМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Кафедра управления развитием территорий и регионалистики

УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Выпуск первый

Сборник статей студенческой конференции
«Управление устойчивым развитием территорий»
(НИУ ВШЭ, Москва, 15 декабря 2015 г.)

Под редакцией к.э.н., доцента, заместителя заведующего кафедрой управления развитием территорий и регионалистики, Хоревой О.Б.

Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"

Москва 2016

УДК 338.2
ББК 65.050.2
У67

**Редакционная коллегия сборника
«Управление устойчивым развитием территорий»:**

Хорева О.Б. (главный редактор),
Плисецкий Е.Е., к.г.н., заместитель директора Института региональных исследований и
городского планирования, старший преподаватель кафедры управления развитием
территорий и регионалистики (ответственный за выпуск)

Управление устойчивым развитием территорий: Сб. ст. по итогам 1-й
У67 Студенческой конференции «Управление устойчивым развитием территорий» (НИУ
ВШЭ, Москва, 15 декабря 2015 г.) [Текст] / под ред. О. Б. Хоревой; Нац. исслед. ун-т
"Высшая школа экономики". — М.: НИУ ВШЭ, 2016. — 80 с. — 200 экз. —
ISBN 978-5-7598-1384-2 (в обл.).

В сборнике представлены результаты проектной деятельности студентов департа-
мента государственного и муниципального управления факультета социальных наук
НИУ ВШЭ, а также исследования студентов, специализирующихся в области региона-
листики, регионального и территориального управления.

УДК 338.2
ББК 65.050.2

*Сборник подготовлен при финансовой поддержке
факультета социальных наук НИУ ВШЭ*

ISBN 978-5-7598-1384-2

© Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики», 2016
© Коллектив авторов, 2016

Содержание

Предисловие	4
Хорева О.Б. Методика подготовки и проведения семинарских занятий по тематике управления региональным и территориальным развитием: опыт кафедры управления развитием территорий и регионалистики	5
Плисецкий Е.Е. Опыт реализации проектной деятельности студентов на кафедре управления развитием территорий и регионалистики	10
Раздел I ПРОЕКТНАЯ РАБОТА СТУДЕНТОВ	13
Тюрчев К.С. Развитие социальной сферы Верхнехавского района Воронежской области: историческая перспектива	14
Ломакин И.В., Павлов В.В., Сидорова Е.В. Экология Верхнехавского района Воронежской области в общем контексте истории хозяйствования: проблемы природосбережения и перспективы их решения	25
Устинов С.В., Шеметова А.В. Концепция «умного города» для «Технополиса GS» и городского округа Гусева Калининградской области	31
Раздел II ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И ПРОСТРАНСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	40
Бостан А.М. Особенности регулирования кинематографа в Российской Федерации	41
Ерохин К.П. Кластерная политика в России: управление по эффектам – эффективное управление	53
Родионова Ю.Д. Централизация государственных закупок в контрактной системе и ее влияние на результативность закупочной деятельности в субъекте РФ	62
Свиридов А.А. Фискальная децентрализация и инвестиционный потенциал российских регионов	70
Сведения об авторах	79

Предисловие

Стоящие перед всеми ветвями власти современной Российской Федерации вызовы обеспечения сбалансированного экономического развития и формирования комфортной среды проживания для населения обуславливают необходимость поиска новых и креативных идей, которую можно представить в короткой фразе: «Как лучше управлять государством и ее регионами?».

Одной из важных составляющих организации учебного процесса является активное привлечение студентов к самостоятельным научным исследованиям и подготовка к публичной презентации результатов проделанной работы. Наиболее распространёнными формами стимулирования поисковой и исследовательской работы студентов являются научно-исследовательские семинары и организация студенческих конференций.

В 2014/2015 учебном году по итогам «Научно-исследовательского семинара» для магистров 2 курса под руководством заместителя заведующего кафедрой О.Б. Хоревой была подготовлена и опубликована в журнале «Социальная политика и социальное партнерство» (№2, 2015) статья «Управление сферой туризма как фактор устойчивого развития региона (на примере байкальского региона)».

В новом учебном году (2015/2016) в декабре 2015 года состоялась 1-ая Студенческая конференция «Управление устойчивым развитием территорий», главной целью которой стало рассмотрение эффективных способов решения проблем в области государственного управления региональным и территориальным развитием. Особенности рассматриваемой области знаний определили весьма широкий диапазон тематики одобренных и подготовленных выступлений студентов. Доклады касались следующих вопросов:

- управление пространственным развитием регионов;
- стратегическое и территориальное планирование регионального развития;
- управление развитием экономики и социальной сферы регионов;
- управление инновационным развитием регионов;
- региональная бюджетная политика;
- экономико-математические методы и модели определения потенциала региональных социально-экономических систем.

Участие в студенческой конференции приняли как обучающиеся на бакалаврских, так и магистерских программах НИУ ВШЭ, а также студенты профильных образовательных программ других ВУЗов г. Москвы. Предлагаемый сборник составлен из статей участников данной конференции.

Хорева О.Б.

Методика подготовки и проведения семинарских занятий по тематике управления региональным и территориальным развитием: опыт кафедры управления развитием территорий и регионалистики

Кафедра управления развитием территорий и регионалистики (департамент государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ) создана в 2012 году. Кафедра занимается обучением студентов и слушателей по учебным программам бакалаврской и магистерской подготовки, проведением научно-исследовательских семинаров по вопросам социально-экономической политики территорий, региональной кластерной и инновационной политики, управления развитием пространственных экономических и экологических систем, управления экономикой городского хозяйства, формирования зон промышленного и инновационного развития, фискального федерализма и др.

Для современной России, с ее огромной, неравномерно заселенной территорией, многонациональным составом населения, значительной дифференциацией развития экономики, социальной сферы отдельных регионов особо актуальна подготовка высококвалифицированных кадров для сферы государственного федерального и регионального управления. Специалист в сфере государственного и муниципального управления должен не просто обладать определенным набором умений и навыков, теоретическим багажом знаний, но и понимать, как грамотно применить свои знания в конкретной ситуации при принятии управленческого решения. Поэтому значительное место в преподавательской деятельности кафедры занимает подготовка и проведение семинарских занятий.

Основные дисциплины, преподаваемые на кафедре: Региональная экономика (бакалавры), Основы региональной экономики и управления развитием территорий (бакалавры), Территориальное планирование и региональное управление (бакалавры), Управление развитием регионов (магистры), Управление устойчивым развитием территорий (магистры). В 2015 году был опубликован кафедральный учебник «Региональная экономика и управление развитием территорий», рассчитанный на программы бакалаврской и магистерской подготовки по направлению «Государственное и муниципальное управление», особенностью которого является привязка разработанных деловых игр к конкретным главам. Это должно способствовать лучшему освоению материала студентами, получению учащимися навыков самостоятельной поисковой и исследовательской деятельности при подготовке к играм, благодаря максимальному приближению предлагаемых ситуаций к реальным условиям деятельности органов государственного управления.

Семинарский блок всех дисциплин кафедры включает деловые игры, кейсы, интерактивные игры, круглые столы, учебные конференции, которые могут использоваться в учебном процессе. Состав и содержание практических занятий зависит от тематики и структуры лекционного курса.

При преподавании дисциплины «Региональная экономика и управление развитием территорий» деловые игры — одна из основных форм проведения семинарских занятий, позволяющая вовлечь студентов в конкретные ситуации, связанные с государственным управлением. При этом под деловой игрой обычно понимают некую форму воссоздания предметного и социального содержания будущей профессиональной деятельности специалиста, моделирования таких систем отношений, которые характерны для этой деятельности как целого¹.

Примеры названий деловых игр, разработанных в рамках дисциплины «Региональная экономика и управление развитием территорий»:

- «Управление социально-экономическим развитием регионов (субъектов РФ) разного типа»;
- «Бюджетное послание Президента о бюджетной политике в 2015-2018 гг. и основные направления развития региональной политики»;
- «Лучший город России для жизни»;
- «Проект создания туристско-рекреационной особой экономической зоны в России»;
- «Формирование и продвижение имиджа региона России».

Практические задачи, которые возникают в ходе преподавания региональной экономики и политики, предполагают, кроме комплекса деловых игр, необходимость разработки учебной оценки в виде «кейс-стади» для проведения семинарских занятий.

Цели разработки учебной оценки мер региональной политики («кейс-стади»):

- изучение студентами исторического аспекта и состояние рассматриваемого вопроса;
- проведение общей характеристики и анализа ситуации в рассматриваемой сфере экономики (на федеральном и региональном уровнях);
- изучение студентами опыта разработки федеральными и региональными органами государственной власти в Российской Федерации политики в конкретной сфере деятельности;
- выработка студентами комплекса мер реализации региональной политики для конкретного региона.

В числе направлений региональной политики могут рассматриваться: развитие новых региональных организационно-правовых форм; создание условий для функционирования и развития современной системы экономико-финансовой поддержки определенной сферы регионального развития; выбор способа управления информационными процессами в сфере реализации региональной политики и др.

Учебная оценка мер разрабатывается в соответствии с законодательством РФ, региональным законодательством, учетом зарубежного опыта регионального управления. При этом

¹ Ильина И. Н., Леонард К. С., Лопатников Д. Л., Хорева О. Б. и др. Региональная экономика и управление развитием территорий. Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Под общ. ред.: Ф. Т. Прокопов. М.: Юрайт, 2015, с.14

меры региональной политики могут разрабатываться и оцениваться студентами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В учебной оценке мер региональной политики могут применяться понятия, соответствующие определениям, приведенным в нормативных правовых актах РФ, научных монографиях, статьях и опубликованных учебно-методических материалах.

Для осуществления практических занятий по региональной экономике, региональному и пространственному управлению возможно использование таких форм их проведения, как дискуссии, круглые столы, учебные конференции и интерактивные игры. Проведение «дискуссий» может привлечь внимание студентов к острым и современным проблемам регионального развития. Это актуально для занятий, посвященных: экологической политике регионов и территорий; управлению региональными миграционными процессами политике занятости; практике формирования стратегий социально-экономического развития регионов и др. Проведение данной формы практических занятий предполагает, что студенты должны быть заранее проинформированы о теме предстоящей дискуссии и рассматриваемых вопросах. Для начала дискуссии студенты могут сами определить наиболее интересный вопрос из предложенных преподавателем. Дискуссия подразумевает разные точки зрения на один и тот же вопрос, поэтому во время дискуссии допускается разделение группы на две части, для определения «победителя».

Круглый стол как форма семинарского занятия предполагает более свободный обмен мнениями, меньшую зависимость от преподавателя или ведущего, чем дискуссия. Студенты, участвующие в учебном круглом столе, могут высказывать свою точку зрения на обсуждаемую проблему для дальнейшей формулировки общего мнения либо разграничения двух разных позиций. В отличие от ведущего дискуссии, ведущий круглого стола — участник мероприятия, от которого во многом зависит результат его проведения, поэтому это может быть студент, который хорошо ориентируется в выбранной теме. В данном случае система оценивания более индивидуальна².

Такая форма проведения занятий может использоваться для объемных тем регионального и пространственного управления: инструменты повышения конкурентоспособности регионов, кластерный подход в управлении развитием территорий, системная диагностика экономики региона и др.

² Ильина И. Н., Леонард К. С., Лопатников Д. Л., Хорева О. Б. и др. Региональная экономика и управление развитием территорий. Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Под общ. ред.: Ф. Т. Прокопов. М.: Юрайт, 2015, с.16

Организация и проведение учебной конференции, в отличие от других форм семинарских занятий, требует более четкого разделения ролей, основательной предварительной подготовкой каждого из участников, изучением большого объема информации (статистической, законодательно-нормативной, аналитической и др.). Кроме непосредственно докладчика, в учебной конференции студенты могут участвовать в роли ведущего, в группе экспертов по заданной теме, в группе представителей власти, в группе представителей прессы и др. Так же четко прорабатывается и система оценки. Например, группа экспертов может оценивать работу группы представителей власти и наоборот. Для учебных конференций следует выбирать достаточно большие по содержанию темы, а время проведения таких практических занятий удобнее всего приурочить к концу изучения блока тем в качестве итогового занятия.

В качестве примера использования игровых форм практических занятий в качестве завершающего занятия можно привести интерактивную игру «К барьеру! «Как преодолеть текущие проблемы регионального развития в России?» (дисциплина для студентов магистерской образовательной программы). Игра проводится в формате известного телешоу «К барьеру». Обсуждается основной вопрос: «Как преодолеть текущие проблемы регионального развития в России?».

Цель игры - развитие профессиональных компетенций студентов в ходе дебатов по широкой региональной проблематике.

Основные действующие лица – два дуэлянта из числа студентов. Каждый из них заранее набирает себе команду из 3 человек из числа студентов группы («эксперты»). Помимо этого, «управляет» дуэлью ведущий-модератор из числа студентов группы (данная роль может оставаться и за преподавателем). Все остальные студенты участвуют в голосованиях и обсуждениях согласно плану. Работа студентов оценивается от «0» до «10» баллов в зависимости от вклада в игру конкретного студента. Отдельно оценивается работа модератора, «спикеров» и экспертов. Дополнительные призовые баллы получает выигравшая команда. Методическая новизна заключается в формате проведения семинара. Формат игры предоставляет возможность принять участие в игре студентам других смежных образовательных программ и Вузов, так как предполагаются две команды участников. Современные технологии позволяют провести данный семинар в дистанционном режиме (используя, например, программу Skype и быстрый Интернет).

Данная форма проведения семинарского занятия помогает раскрыть необходимый набор компетенций будущих государственных служащих: умение аргументировать свою позицию с опорой на действующую нормативную и правовую базу, актуальные тенденции государственного управления в России и за рубежом.

Работа студентов оценивается от «0» до «10» баллов в зависимости от вклада в игру конкретного студента и степени его подготовленности. Отдельно оценивается работа модератора, «спикеров» и экспертов. Дополнительные призовые баллы получает выигравшая команда. Система оценивания также может быть согласована с ВУЗом другого региона РФ, принимающего участие в игре.

Данная форма семинарского занятия предназначена для студентов магистерской образовательной программы «Государственное и муниципальное управление».

1. Игра может проводиться в дистанционном режиме с другими профильными высшими учебными заведениями России и других стран.

2. В ходе данной игры студенты развивают следующие компетенции: умение формировать команду, опыт публичных выступлений на заданную тематику, способность представлять интересы и официальную информацию органов региональной власти, быстро оперировать информацией о ключевых вопросах и технологиях публичного управления, использовать зарубежный опыт публичного управления на территориальном уровне, способность аргументировать и отстаивать свою позицию и др.

3. Игра дает возможность получения новой информации об основных направлениях, проблемах и перспективах регионального управления, формирования регионального бюджета на конкретном опыте региона России.

Таким образом, современная практика аудиторных занятий позволяет по такой интересной и актуальной тематике, как региональное и территориальное управление, использовать большинство известных форм семинарских занятий, особенно с помощью интернет-оборудования.

Плисецкий Е.Е.

Опыт реализации проектной деятельности студентов на кафедре управления развитием территорий и регионалистики

Проектная деятельность является сегодня одной из наиболее широко обсуждаемых и внедряемых в образовательный процесс форм обучения. Проектная деятельность позволяет студенту не просто реализовать замечательную формулу «вспомнил изученное-применил в работе», а «разобрал и изучил объект исследования – определил задачи – нашел решения – выпустил продукт». Проект дает уникальную возможность для конструирования чего-то нового, используя и преумножая полученные знания. Вообще траектории образовательного процесса обуславливают необходимость встраивания в стратегии личностного и профессионального развития.

Если же взглянуть на федеральные образовательные стандарты последнего поколения, то в них четко прописано, что любой бакалавр по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» должен быть готов к следующим видам профессиональной деятельности: организационно-управленческой; информационно-методической; коммуникативной; проектной; вспомогательно-технологической (исполнительская).

Современный студент, выпускник престижного образовательного учреждения должен на выходе обладать как общей базовой подготовкой, включая освоение таких видов мыслительной деятельности, как философское размышление, критический анализ, публичная дискуссия, исследовательская работа и т. д. и специальными технологиями, определяющими профессиональную компетентность специалиста, так и сформированным набором проектных качеств и способностей личности (уметь осваивать технологии конструирования, проектирования и программирования) таких объектов, как общество, город, регион, сфера социально-культурной деятельности, социальная сфера и т. п.³

Само по себе определение проекта несложное. Это некоторые работы, планы, мероприятия и другие задачи, направленные на создание уникального продукта. Сфера управления позволяет студентам не просто сконструировать этот продукт, но и продумать планы, способы, механизмы его создания, внедрения, развития.

В конце 2015 году на кафедре была реализована проектная деятельность при поддержке Холдинга GS Group (Санкт-Петербург). Главной идеей организованной проектной деятельности была разработка концепции создания «умного города» на базе инновационного кластера

³ Запесоцкий А. С. Образование: Философия, культурология, политика / А. С. Запесоцкий. — М.: Наука, 2003, с. 395 (режим доступа - https://www.gup.ru/uni/rektor/edu_f_c.pdf)

«Технополис GS» в г. Гусеве Калининградской области. Формой реализации выбрана конкурсная процедура, в рамках которой были отобраны и разделены на проектные группы студенты НИУ ВШЭ, каждая из которых разрабатывала свою уникальную концепцию и представляла впоследствии на специальной защите перед экспертным жюри.

Важным условием отбора участников проектных команд при этом является междисциплинарный подход. Реализация любого проекта требует использования знаний самых разнообразных отраслей научного знания. Для конкретного проекта по разработке концепции «Умного города» были отобраны студенты трех образовательных программ: государственного и муниципального управления, управления проектами: проектный анализ, инвестиции, технологии реализации и управления пространственным развитием городов.

При разработке Концепций студенты получили уникальную возможность применить все полученные за годы обучения в ВШЭ и других учебных заведениях (а набор был произведен среди магистрантов) умения и знания, проявить свои индивидуальные качества и создать по-настоящему интересный группой продукт – проект развития инновационного кластера как «умного города».

Каждая из проектных групп в той или степени должна была решить следующие поставленные перед ними задачи:

- Каким может стать smart city на базе малого города России?
- Какие элементы должен содержать «Технополис GS» как smart city?
- Описание функций каждого из элементов для формирования smart city.
- Как должна быть организована система управления «Технополисом GS» для обеспечения его эффективного развития?
- Форматы взаимодействия с государственными и муниципальными органами власти.
- Как правильно организовать пространственную и ментальную связь с городом Гусевым (в связи с территориальной обособленностью территории «Технополиса GS»)?
- Возможности преобразования сложившейся городской среды города Гусева для внедрения отдельных элементов Умного города и синхронизированного развития с территориями «Технополиса GS».
- Укрупненная дорожная карта развития «Технополиса GS» как smart city.

Результатом месячной проектной деятельности студентов, в течение которой были организованы мастер-классы признанных экспертов в области пространственного и территориального планирования, градостроительства и т.д. должен стать проект Концепции.

В состав самого жюри конкурса вошли эксперты в области городского развития (Елена Долгих, генеральный директор Агентства SGM; Ирина Ильина, директор ИРИиГП НИУ ВШЭ; Сергей Ткаченко, профессор МАРХИ; София Романова, главный редактор журнала URBAN Magazine, Олег Голубчиков, специалист в области городского развития из Университета Кар-

диффа), представители GS Group (Эльвира Гизатуллина, заместитель директора по стратегическому развитию GS Group, Андрей Безруков, директор по стратегическому маркетингу). Жюри конкурса оценивало такие показатели проектных работ, как актуальность, научность и креативность, значимость предложенных решений и возможность их практического применения.

Лучшей концепцией создания «умного города», по мнению жюри, стал проект «Европейский оазис. Умный. Открытый. Живой». Его авторы предложили совместное развитие «Технополиса GS» и г. Гусева с формированием единой урбанистической среды. Ключевая идея проекта – открытость территории кластера и городской среды как для сотрудников предприятий и жителей города, так и для туристов. В том числе, в дорожной карте перечислены основные шаги для развития образовательного туризма, совместного управления городом, «умной» экологии, привлечения высококвалифицированных кадров со всей страны.

Главным призом для победителей конкурса стал выезд команды в «Технополис GS», в рамках которого студенты познакомились с инновационным кластером, провели рабочие встречи с представителями Администрации города Гусева, презентовали свой проект в «Технополисе GS» перед широкой аудиторией, итогом которой стало торжественное награждение победителей.

По итогам организованного круглого стола для презентации концепции-победителя директор по стратегическому маркетингу GS Group Андрей Безруков отметил, что «Развитие инновационного кластера «Технополис GS» как Smart City тесно связано с обеспечением регулярного притока высококвалифицированных специалистов и людей, готовых принимать участие в создании креативной городской среды. В проектной работе студентов НИУ ВШЭ отражены ключевые приоритеты холдинга GS Group в области комплексной профориентационной программы, направленной на формирование кадрового резерва. На мой взгляд, предложенная командой дорожная карта применима на практике и может стать основой для дальнейшего развития концепции Smart City в кластере и других «умных городах» России».

Совместный проект НИУ ВШЭ и холдинга GS Group по разработке концепции создания «умного города» показал успешность привлечения студентов к решению сложных задач развития комплексной территориальной локации. Состоявшийся выезд в «Технополис GS» и презентация проекта-победителя вызвала весьма положительный отклик со стороны всех ее участников.

Раздел I
ПРОЕКТНАЯ РАБОТА СТУДЕНТОВ

Тюрчев К.С.

Развитие социальной сферы Верхнехавского района Воронежской области: историческая перспектива

***Аннотация:** Данная работа имеет своей целью дать краткий обзор процессу развития социальной сферы в сельской местности, выделить ключевые точки, оказавшие на него значительное влияние и определившие механизмы, с помощью которых осуществлялась социальная политика в селе, и указать на существующие проблемы в социальной сфере. В ходе этого обзора будут приведены реальные примеры из жизни Верхнехавского района Воронежской области, подтверждающие выдвигаемые тезисы.*

***Ключевые слова:** социальная сфера, государственная социальная политика, история развития социальной сферы, социальные учреждения, социальная защита населения.*

Написание данной статьи стало возможным благодаря целому ряду проведенных встреч и интервью с жителями, директорами предприятий, представителями местных органов власти и руководителями иных учреждений (научных, образовательных, культурных и т.д.) Верхнехавского района Воронежской области в рамках Грушинской летней школы, проводимой кафедрой управления развитием территорий и регионалистики департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук Высшей школы экономики.

В первую очередь необходимо дать определение непосредственному объекту изучения – социальной сфере. В современной экономической и управленческой литературе под социальной сферой принято понимать «систему взаимосвязанных компонентов и частей, в которую входят отрасли социальной сферы, уровень жизни и доходы населения, социальная защита и социальное обеспечение населения, рынок труда, занятость, экономическая активность населения, социальное партнерство, оплата, нормирование и охрана труда, социальной страхование, пенсионная система и др. » (И.Н. Ильина, К.С. Леонард, Д.Л. Лопатников, О.Б. Хорева и др., 2015).

При этом перечень входящих в это понятие отраслей довольно широк и может быть представлен в виде следующей схемы (см. рис. 1).



Рисунок 1. Основные отрасли социальной сферы сельской местности

Под государственной социальной политикой будем понимать деятельность органов государственной власти, направленная на решение социальных проблем, развитием социальной сферы, создание условий для жизни людей, обеспечение их социальных потребностей, интересов, прав и гарантий, предоставление социальных услуг (И.Н. Ильина, К.С. Леонард, Д.Л. Лопатников, О.Б. Хорева и др., 2015).

Социальная политика государства, направленная на удовлетворение материальных и духовных потребностей населения, имеет своей целью рост человеческого капитала, являющегося неотъемлемым условием устойчивого экономического развития. Особенно важным в наше время является развитие социальной сферы сельской местности, которая, как будет показано далее в работе, на данный момент находится в удручающем состоянии. В свою очередь, без качественной организации социальной сферы не стоит даже ожидать, что получится хоть как-то решить наиболее актуальные для российского села проблемы – их просто некому будет решать.

Забегая немного вперед, можно сказать, что на протяжении всей своей истории российское село вынуждено было самостоятельно отвечать за развитие собственной социальной сферы. Осознание того, что государству пора кардинально вмешаться пришло достаточно поздно, лишь в начале 80-х годов XX века. Тем не менее, последующие изменения в стране остановили этот процесс.

При рассмотрении генезиса социальной политики российского государства В.П. Власов, Н.А. Разуваева, П.Ф. Ашрот отмечают первую крупнейшую реформу социальной сферы 1770-х годов, начатую Екатериной II. В рамках реформы создавались приказы общественного призрения, главной целью которых была организация и попечительство богоугодных заведений: школ, больниц, сиротских и смирительных домов и пр. учреждений подобного характера (Е.С. Чекайкина, 2009).

В связи с этим и возникает один из выводов, к которому пришла исследовательская группа в ходе ознакомления с историей Верхнехавского района и конкретно с управлением владениями дворянского рода Крашенинниковых, чьи земли, приобретенные в 1849 г., распо-

лагались преимущественно на территории нынешнего Грушинского сельского поселения. Вывод заключается в том, что социальная политика государства того времени фактически не распространялась на сельскую местность. Организация социальной сферы в сельской местности была исключительно прерогативой помещиков, тем не менее, никакой формально закреплённой ответственности на них не возлагалось, поэтому данное направление ставилось в зависимость от 2 критериев: желание и способность помещика каким-то образом организовывать социальную сферу на своей территории. Как отмечают некоторые авторы, зачастую она отсутствовала, в лучшем случае находясь на уровне крестьянской взаимовыручки. Наиболее ярким примером «образцового поселения» времен Российской Империи принято считать Грузино – село в Чудовском районе Новгородской области времен А.А. Аракчеева. По воспоминаниям современников: «...несколько тысяч крестьян были превращены в военных поселян: старики названы инвалидами, взрослые – рядовыми, дети – кантонистами... обо всех мелочах в жизни каждого крестьянина Аракчеев знал подробно, в каждой деревне был шпион» (Е.Э. Лямина, 2000), а «...тот (Александр I) оставался крайне доволен эстетическим порядком: стройными линиями связей (так назывались типовые дома на две семьи), четким режимом опрятных поселян, чисто выметенными улицами, ровными дорогами, осушенными болотами, новыми мостами» (Е.Э. Лямина, 2000).

Мало что изменилось, даже после отмены крепостного права в 1861 г. Особая глава Свода законов Российской империи (Уставы о народном продовольствии, общественном призрении и врачебный) отводилась вопросу о бедных сельских обывателях, где делался акцент на том, что помощь (призрение) данной категории лиц ложится на сельские общины и родственников нуждающихся. Таким образом, законодательно помощь попавшим в трудное положение крестьянам было обязано оказывать само крестьянство⁴.

Обращаясь к истории села Грушино, можно проследить следующую тенденцию: Антон Николаевич Крашенинников (1867-1919), будучи врачом, оказывал медицинскую помощь крестьянам. В 1904 году земством была построена начальная четырехлетняя школа, где одним из учителей была Надежда Львовна Крашенинникова. Помимо этого, в одном из поместий постоянно проводились театральные постановки, которые могли наблюдать, в том числе и крестьяне. Таким образом, на конкретном примере видна зависимость организации социальной сферы в сельской местности от помещиков при полном отсутствии какого-либо вмешательства со стороны государства.

Свои коррективы в развитие социальной сферы в сельской местности внес советский период. К субъектам социальной помощи стали относиться, помимо государства, партийные,

⁴ Свод законов Российской империи. Т. XIII. Уставы о народном продовольствии, общественном призрении и врачебный. - СПб., 1892.

профсоюзные и общественные организации (В.В. Тевлина, 2008). Оперативно были сформулированы основы новой социальной политики. Так, например, едва ли не с первых дней были законодательно закреплены новые социальные права трудящихся (8-часовой рабочий день, страхование на случай безработицы, страхование на случай болезни). Помимо этого, была организована коллегия, которая должна была незамедлительно разработать и предложить меры по охране материнства и детства. Законодательное закрепление всё это получило в Положении о социальном обеспечении трудящихся, которое было принято 31 октября 1918 г. В нем закреплялись государственные функции, заключающиеся в социальном обеспечении всех без исключения граждан РСФСР, социальное обеспечение трудящихся за счет государства и через органы власти (М.И. Олесин, 1990). Тем не менее, как отмечают некоторые авторы, основная социальная помощь была предназначена для промышленных рабочих и детей, тогда как крестьяне «вновь оказались исключенными, вытесненными на обочину пространства социальной заботы» (В.А. Бондарев, Т.А. Самсоненко, 2010).

В настоящее время многими авторами делается акцент на том, что череда потрясений XX вв. (Гражданская война 1917-1922 г., Первая и Вторая мировые войны, голод, коллективизация, раскулачивание) сказалась крайне неблагоприятно на развитии социальной сферы России в целом.

Как и прежде, первоначально (уже в 30-х годах) организация социальной сферы по факту легла на само крестьянство. В рамках колхозов и совхозов организовывались «кассы общественной взаимопомощи колхозников и колхозниц», которые могли функционировать не только в рамках одного колхоза или совхоза, но и быть общими для нескольких из них (если несколько колхозов находились в рамках одного сельсовета). Сделано это было для того, чтобы помощь селянам оказывали не сами колхозы, получавшие государственные деньги в первую очередь для осуществления сельскохозяйственной деятельности, а сельские жители самостоятельно. В рамках этих касс взаимопомощи колхозники-ударники труда могли получать путевки в санатории, курорты и дома отдыха. Впоследствии данным кассам разрешили учреждать собственные дома отдыха областного, межрайонного и районного значения. Кроме того, получившие травмы на производстве или лишившиеся трудоспособности в результате болезни имели право на получение материальной помощи, как от колхозов, так и от касс взаимопомощи. На кассы было возложено в качестве одной из важнейших обязанностей содержание детей-сирот и помощь детям колхозников, впавших во временную нужду (В.А. Бондарев, Т.А. Самсоненко, 2010).

Как результат, государство решило полноценно вмешаться в развитие сельской социальной сферы лишь в начале 80-х годов XX в. На XXVII съезде КПСС, проходившем 25 февраля-6

марта 1986 г., первостепенной была определена задача развития социальной сферы села. Основной упор планировалось сделать на расширение жилищно-коммунального комплекса, совершенствование системы социально-бытового обслуживания, создание сети школьных, дошкольных и иных учреждений. Была намечена программа реконструкции материальной базы сельской строительной индустрии, ввода в строй новых производственных мощностей, увеличение финансирования на строительство жилья. Как отмечается исследователями в данной области, вышеуказанные меры были необходимыми, но слегка запоздалыми. Так, например, в доказательство приводится такой статистический факт, как отсутствие электроэнергии даже для бытового освещения в 12% колхозов страны. Село испытывало дефицит социальной и транспортной инфраструктуры. Все намеченные планы оказались невыполнимы в связи с распадом СССР и последовавшими экономическими реформами (*Н. И. Старшова, 2008*).

До того многие функции по реализации социальной политики по факту брали на себя колхозы и совхозы, в чьем ведении зачастую находилась практически вся социальная сфера: жилой фонд, внутренние дороги, системы энергообеспечения, водо- и газоснабжения, телефонизация и другие объекты. Очевидно возводились все эти строения и коммуникации за счёт колхоза. В этом плане сельская местность продолжала зависеть от некоторого личностного фактора руководителей колхозов, ведь получение многих видов продукции и материалов (техника, топливо, промышленные и бытовые товары) зависело от наличия нарядов, выдаваемых местным отделом Госснаба.

Многие из приведенных тезисов были подтверждены в рамках встречи с бывшим председателем колхоза «Путь к коммунизму» А.А. Вендиным. В частности, им было отмечено, что только за время его руководства в колхозе были построены дом культуры, детский сад, фельдшерско-акушерский пункт и большинство домов (на тот момент население составляло порядка 1700 человек). Не многим ранее до него была построена Спасская школа (1971 г.), о которой пойдет речь далее. Особый интерес у исследовательской группы вызвала история, связанная с кредитованием колхоза. Как утверждает сам бывший председатель колхоза, данный кредит был буквально «навязан» ему, поскольку колхоз на тот момент не испытывал острой необходимости в деньгах, поэтому деньги были потрачены им на строительство домов для колхозников и на улучшение их материального положения. Позже выяснилось, что кредит был колхозу попросту списан. Всё это было выражено одной фразой: «Не боялись разориться», поскольку знали, что государство не допустит банкротства колхоза и всяческими средствами будет поддерживать его в жизнеспособном состоянии. В современной институциональной экономике данное явление получило название «мягкое бюджетное ограничение» - явление, когда руководители умышленно могут превышать определенные лимиты расходов,

зная, что это будет им компенсировано, а наказания они, скорее всего, не понесут» (*И.М Осадчая*, 2000). В целом такое явление признано скорее негативным, если речь идет о каких-либо долгосрочных проектах (которым колхоз, несомненно, являлся), поскольку в таком случае у руководства возникает возможность оппортунистического поведения.

На данном этапе можно заключить, что «золотая эпоха» дешевых денег и бума строительства для села закончилась вместе с окончанием поддержки государством колхозов (хотя колхоз как форма совместной собственности встречается до сих пор на территории современной России, но в полной мере назвать уже его классическим советским колхозом невозможно). Потеряв поддержку государства, многие колхозы попросту начали разоряться. Большая часть из них была приватизирована. Так, например, в Верхнехавском районе вместо колхоза «Путь к коммунизму» теперь существует ООО «Луч». С той лишь разницей, что теперь ни о какой социальной ответственности предприятия речи не идёт – средств на неё просто не хватает, для предприятия главной целью является поддержка собственной деятельности. Поэтому приходится тратить значительную часть средств на обновление техники (в 2014 г. было закуплено 5 тракторов из Германии и Великобритании), поскольку старая техника (в т.ч. еще советского производства) не соответствует требованиям современного сельского хозяйства.

В рамках посещения образовательных, научных и культурных учреждений участники Летней школы пришли к выводу о крайней степени запущенности данных отраслей социальной сферы. Абсолютно во всех учреждениях звучала фраза: «Выживаем, как можем». В данном случае проблема заключается в том, что все рассматриваемые учреждения держатся исключительно на том, что осталось и было построено в советский период.

Так, например, существующая с 1920 Воронежская овощная опытная станция, на которой были выведены многие элитные семена овощей в настоящий момент испытывает острый дефицит кадров: из более чем 50 человек персонала в советский период на настоящий момент осталось лишь 12. При этом зарплата у них едва дотягивает в лучшем случае до 15 тыс. рублей. Ни о каком развитии станции идти речи не может: износ основных фондов почти достиг 100%, в последнее время были отменены многие доплаты учреждению (например, на покупку дизельного топлива для техники); по социальным программам до предприятия деньги, к сожалению, также не доходят. Собственные доходы станция в настоящее время получает в основном за счет сдачи земли в аренду и продажи семян. В связи с довольно невысокой заработной платой, учреждение иногда помогает своим сотрудникам выращенным зерном и овощами, но в денежном выражении оказывать какую-либо помощь не имеет возможности.

Спаская школа испытывает похожие проблемы: молодые учителя не соглашаются работать в непростых условиях сельской территории. Особенно был отмечен рост числа трудных семей, а также отток молодежи. До 40% детей уходит из школы, окончив 9 классов, после чего

приступают к работе. Остальные заканчивают 11 классов и уезжают из села, в основном – учиться в Воронеж. К положительным моментам стоит отнести, что у школы имеется недавно построенная хорошая спортивная площадка – помощь от Газпрома, который 8 лет назад газифицировал район. Кроме того, у школы имеется автобус, пусть и уже довольно старый.

Как отмечается в Программе комплексного социально-экономического развития Верхнехавского района Воронежской области на 2013-2017 годы, в районе существуют проблемы и с дошкольным образованием. По итогам 2011 года в детских дошкольных образовательных учреждениях получали услуги 38,8% детей, тогда как в 2010 году данный показатель составлял 40,02%⁵. Связано это не только с тем, что 4 имеющихся на территории района постоянных дошкольных учреждения не могут охватить всю территорию района, но и с тем, что в них не хватает места. Между тем стоит отметить, что в связи с миграцией населения из менее социально и экономически развитых населенных пунктов в районный центр потребность в новых местах в дошкольных образовательных учреждениях будет только нарастать. При этом важно отметить, что в утвержденной муниципальной целевой программе «Развитие муниципальной системы образования Верхнехавского муниципального района Воронежской области на 2013-2015 года» одним из индикаторов успешности программы указывалось «обеспеченность детей дошкольного возраста с 1,5 до 7 лет местами в ДООУ – 100%»⁶.

Помимо этого, можно наблюдать негативную тенденцию, связанную с количеством общеобразовательных организаций на территории района. Их численность из года в год уменьшается (см. табл. 1).

Таблица 1. Общеобразовательные организации и учащиеся образовательных учреждений на территории Верхнехавского района Воронежской области за 2007-2014 гг..⁷

Показатели / Год	2007	2010	2011	2012	2013	2014
Кол-во общеобразовательных организаций, ед.	26	25	24	24	22	23
Число учащихся в общеобразовательных учреждениях, человек	2345	2115	2154	-	-	-

Таким образом, как отмечается в Программе комплексного социально-экономического развития Верхнехавского муниципального района Воронежской области на 2013-2017 годы, в

⁵ Программа комплексного социально-экономического развития Верхнехавского муниципального района Воронежской области на 2013-2017 годы (URL: <http://vhava.ru/econom/programma.php>)

⁶ Муниципальная целевая программа «Развитие муниципальной системы образования Верхнехавского муниципального района Воронежской области на 2013-2015 года (URL: <http://vhava.ru/social/otdobr/>)

⁷ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. База данных показателей муниципальных образований (URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm)

образовательной сфере сложилась негативная тенденция, характерная как для района, так и для Воронежской области и страны в целом: недофинансирование образования приводит к усложнению ситуации с материально-технической базой учреждений, что негативно сказывается на уровне образования. Кроме того, сложно как-то увязать то, что в Программе говорится о постоянном «старении» преподавательского состава, а в муниципальной целевой программе дается установка довести к 2015 году средний возраст преподавательского состава до 45 лет⁸.

Можно уже сейчас говорить о некоторых проблемах стратегического планирования развития района. Так, первоначально (в 2011 году) демографическая картина представлялась следующим образом (см. рис. 2).

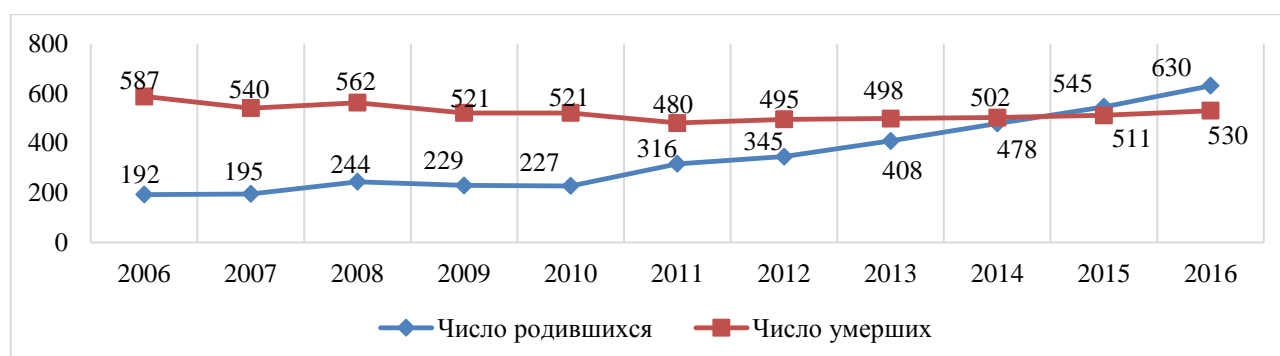


Рисунок 2. Естественный прирост населения в Верхнехавском районе Воронежской области за период 2006-2011 гг. и прогноз развития демографической ситуации на период до 2017 года⁹

Тем не менее, в реальной жизни побороть негативные тенденции, связанные с высоким уровнем смертности и низким уровнем рождаемости, не удалось (см. рис. 3).

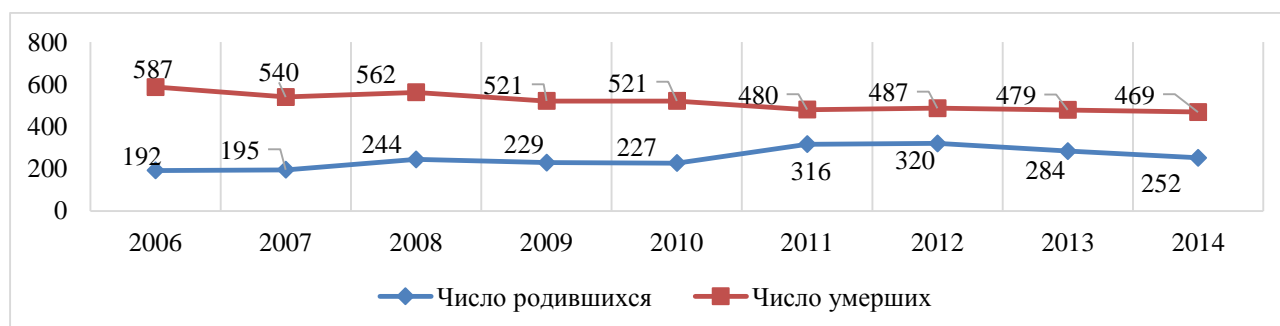


Рисунок 3. Естественный прирост населения в Верхнехавском районе Воронежской области за период 2006-2014 гг.¹⁰

Говоря о культуре, достаточно отметить, что ближайший к селу театр («народный») держится исключительно на энтузиазме местных жителей, которые организовали коллектив

⁸ Муниципальная целевая программа «Развитие муниципальной системы образования Верхнехавского муниципального района Воронежской области на 2013-2015 года (URL: <http://vhava.ru/social/otdobr/>)

⁹ Программа комплексного социально-экономического развития Верхнехавского муниципального района Воронежской области на 2013-2017 годы (URL: <http://vhava.ru/social/otdobr/>)

¹⁰ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. База данных показателей муниципальных образований (URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm)

художественной самодеятельности. Стоит лишь отметить такой факт, что в 2014 году в учреждениях культуры Верхнехавского района заработная плата составила 58,99% к уровню заработной платы по региону и составила 14 475 рублей¹¹. Кроме того, на весь район приходится лишь 1 библиотека.

Можно отметить положительную динамику в сфере физической культуры и спорта: количество спортивных сооружений с каждым годом увеличивается (с 66 в 2006 году до 137 в 2010), но, тем не менее, даже этих сооружений для района в целом недостаточно.

Представители органов власти также выделяют ключевые проблемы, связанные с развитием района (см. рис. 4).



Рисунок 4. Ключевые проблемы Верхнехавского района по мнению главы районной Администрации.

Очевидно, что данные проблемы можно назвать хроническими для российского села, впрочем, многие из них прямо указывают на слабые места и проблемы в социальной сфере. Так, например, новый Федеральный закон от 28.12.2013 №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹² был назван «перекосом», поскольку органы местной власти попросту не в состоянии в полной мере реализовать полномочия в сфере социального обслуживания граждан.

Принципиально иной подход демонстрирует районный бизнес. Особенно хорошо это видно на примере Верхнехавского агрохолдинга. Предприятие обеспечивает своих сотрудников бесплатным жильем, если в семье имеется 3 и более детей. Для сотрудников постоянно строятся таунхаусы, что нехарактерно для сельской местности. Передовики производства по итогам года могут быть направлены в бесплатный отпуск за счёт предприятия. Достаточно лишь сказать, что средняя заработная плата на предприятиях агрохолдинга составляет 30 тыс.

¹¹ Муниципальная программа Верхнехавского муниципального района «Развитие культуры Верхнехавского района» на 2014 год (URL: <http://vhava.ru/social/otdkult/index.php>)

¹² Федеральный закон от 28.12.2013 №442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»

руб., а на свиноферме она может превышать 60 тыс. руб., что тоже является крайне редким для сельской местности. Предприятия направляют своих сотрудников на стажировку за границу (Дания, Нидерланды, Канада). В личной беседе директор агрохолдинга выдвинул предположение, что основная причина «плохой жизни» в сельской местности заключается в низкой производительности труда и нежелании брать на себя ответственность. Корпоративная газета полна призывов решать эти проблемы, приведем лишь наиболее значимые цитаты: «Итак, что такое ответственность? Человек подходит к своей работе ответственно, если принимает решения самостоятельно и сам отвечает за результат. Со стороны руководства мы делаем все, чтобы создать такие условия, при которых потенциал каждого раскрылся бы в полной мере», «Чем большая степень свободы при выполнении своих функций, тем выше ответственность за результат, а значит, тем прочнее становятся позиции нашего общего дела. А у сотрудников – сильнее стремление к новым свершениям!», «Все зависит от нас самих и нашего профессионализма. Но хотелось бы, чтобы никто не ставил нам палки в колеса и не устраивал дополнительных трудностей. А мы справимся с любой задачей», «Должно быть и понимание взаимной отдачи. Если предприятие выполняет все взятые на себя обязательства, то и сотрудник должен отвечать тем же – честным и плодотворным трудом. Не отдавая работе всего себя, трудясь спустя рукава, сотрудник, тем не менее, продолжает получать зарплату в полном объеме. И тогда складывается ситуация, при которой одно не соответствует другому»¹³.

Налицо ощутимая разница с бюджетными учреждениями, где участники Летней школы слышали фразу: «работать руководителем унижительно» по причине того, что разнообразные контролирующие органы только и ждут, где ты совершишь малейшую ошибку, чтобы привлечь к ответственности.

Сопоставляя и анализирую информацию, полученную в ходе работы Летней школы, группа пришла к выводу, что в настоящее время в сельской местности существует лишь несколько источников и драйверов развития социальной сферы: достаточно крупные и успешные предприятия, которые могут себе позволить проведение корпоративной политики, а также инициативные объединения граждан.

Про возможности крупного и успешного бизнеса брать на себя часть организации социальной сферы сельских поселений уже было написано выше. Как можно было видеть из предыдущей части, предприятия призывают своих сотрудников всяческими способами работать на благо «общего дела», обещая «не вставлять палки в колеса». Подобный подход со стороны местных органов власти привел к некоторым положительным результатам:

¹³ Газета «Россия, вперед!». Корпоративное издание Верхнехавского Агрохолдинга. № 3 (24), 2015.

1. Местный народный театр уже несколько раз получал право принимать разные театральные фестивали. Не считая привлечения внимания к территории, это имело и другой положительный эффект – была построена качественная автомобильная дорога к селу, в котором расположен театр.

2. Местными жителями был организован пляж у реки. Они же следят за поддержанием порядка и чистоты. Важно отметить, что данный пляж пользуется большей популярностью у приезжающих отдыхать, нежели чем частный платный пляж.

Данные примеры показывают, что самоорганизация жителей способна решать локальные проблемы. В связи с этим возникает необходимость со стороны органов местной власти активно выполнять роль информационного центра, который мог бы способствовать поддержанию связи местного сообщества с внешней средой, оказывать помощь местному сообществу в привлечении внешних источников финансирования (например, грантов: как государственных, так и негосударственных организаций, и фондов).

Таким образом, активное взаимодействие 3 сторон: местного бизнеса, местного сообщества и местной власти – способны решить большое количество проблем, накопившихся на селе. Главным в данном случае является понимание каждой из сторон её роли и нацеленность на общую работу, а не на перераспределение ресурсов в рамках общей территории (например, за перераспределение местной земли, в чем не раз могли убеждаться участники летней школы).

Список литературы:

1. *Бондарев В.А., Самсоненко Т.А.* Социальная помощь в колхозах 1930-х годов: на материалах Юга России. Монография / В.А. Бондарев, Т.А. Самсоненко. – Новочеркасск: ЮРГТУ (НПИ), 2010, с. 83, 156-158;
2. *Ильина И.Н., Леонард К.С., Лопатников Д.Л., Хорева О.Б. и др.* Региональная экономика и управление развитием территорий. Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры /; под общ. ред.: Ф. Т. Прокопова. М.: Юрайт, 2015, с.211-217;
3. *Лямина Е.Э.* Граф Аракчеев: pro et contra [Вступ. ст.] / Е.Э. Лямина // Аракчеев: свидетельства современников. – М., 2000, с.7-9;
4. *Олесин М.И.* Первая в мире. М.: Политиздат, 1990. — 384 с.;
5. *Осадчая И.М.* Экономика. Толковый словарь. М.: ИНФРА-М, 2000, с.351;
6. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. -5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006 – 494 с.;
7. *Старишова Н. И.* Проблемы эволюции государственной политики по развитию социальной сферы села // Власть, № 5. 2008, с.18;
8. *Тевлина В.В.* Система социальной помощи населению в период советского государства (1918 – 1930-е гг.) // Благотворительность в истории России: Новые документы и исследования (Под ред. Л.А. Булгаковой).— СПб.: Нестор-История, 2008, 397-414;
9. *Чекайкина Е.С.* Становление социальной сферы России в конце XIX – начале XX вв. / Е.С. Чекайкина // Актуальные проблемы массовой коммуникации: опыт прошлого – проблемы настоящего. Сборник научных трудов. Выпуск 3. – Пенза: ПГУ, 2009, с.64-66.

Ломакин И.В., Павлов В.В., Сидорова Е.В.

Экология Верхнехавского района Воронежской области в общем контексте истории хозяйствования: проблемы природосбережения и перспективы их решения

*Земля пустела, как орех.
И кто-то в небе пел про это:
«Червь, человек, короед,
какую ты сожрал планету!»
А. Вознесенский, «Сон»¹⁴*

Эта статья является проблемно ориентированным аналитическим изложением совокупности материалов, собранных в ходе 1-ой Грушинской летней школы «Развитие сельских регионов России на примере Центрального Черноземья» (июль 2015 г.) – полученных теоретических знаний и собранных данных, совместными усилиями авторов достигнутых консенсусов и векторов. Мы вынуждены указать на ограниченность числа источников информации и их естественную субъективность (эксперты, включенное наблюдение), что обязало нас подкреплять – насколько это максимально возможно – объяснительные стратегии существующими фактологическими материалами.

Отметим также, что в своем изложении мы руководствуемся логичным принципом преемственности, утверждая обусловленность современной экологической обстановки историей человеческого хозяйствования на определенной территории. Таким образом, в первой части работы через экономическую историю на территории России мы кратко опишем предпосылки современных экологических угроз и сфокусируемся на исторически обусловленных проблемах локального уровня – территории современного Верхнехавского района. Затем в контексте современного развития хозяйственной деятельности отметим ключевые особенности нынешней экологической ситуации в районе. В завершение мы укажем на примерные векторы решения наиболее существенных на сегодняшний день экологических вызовов.

Экологическая безопасность на глобальном и локальном уровнях

Как вопрос повестки дня экологические проблемы в том смысле, в каком они остро стоят сегодня, для начала прошлого века трудно назвать актуализированными в публичном дискурсе.

Экстенсивное освоение новых земель, безграничное и неразумное использование их природных богатств имеют многовековую историю, но, увы, лишь во второй половине XX века человечество стало более глубоко осознавать катастрофический масштаб экологических проблем.

¹⁴ Европа на пороге III тысячелетия. За мир, природу и человека. Вып. 1: Книга мира. М.: Художественная литература; Дюссельдорф: Брюкенферлаг, 1986. С. 33-35.

Во многом, этому осмыслению поспособствовал сам характер экономического развития России в XX веке, основная доля которого пришлась на годы существования СССР. Форсированная индустриализация и непоследовательная, но настойчивая урбанизация населения, – вот важнейшие черты советской модели прогресса, которая, безусловно, сама по себе не лишена парадоксальных факторов, приведших ее в итоге к обратным и не самым желательным результатам (*Пивоваров Ю.Л.* 2001). Вообще говоря, пик развития индустриальной цивилизации и ее последующий переход к постиндустриальной трансформации являются следствием долгих исторических процессов – результаты, которые отчетливо и везде по-своему проявились в XX веке в разных странах мира. Последовавший за индустриализацией высокоскоростной научно-технический прогресс – процесс так же, как известно, неоднозначный.

Рвение к автоматизации, переустройству хозяйства, совершенствованию качества жизни, и, в конце концов, к «прогрессу ради прогресса» – всё это определило вектор стремительного ухудшения состояния экосистем, формирования глубоких экологических проблем (*Фешбах М., Френдли-младший А.* 1992). Крах советской системы в конце 80-х – начале 90-х гг. XX века, явившись широким потрясением, стал одновременно и новой «точкой отсчета» в жизни России. Крутой, и одновременно неизбежный, поворот от административно-плановой экономической системы к рыночной установил новые правила игры, в рамках которых отныне должны были действовать как вновь появившиеся акторы, так и те, что некоторое время продолжали существовать «по инерции», вынужденные приспосабливаться к новому порядку (в первую очередь, организации, финансирующиеся за счет бюджетных средств).

Современная экологическая обстановка, которую мы зафиксировали в ходе нашего пребывания в изученном Верхнехавском районе, является своеобразной «правопреемницей» предшествовавших масштабных хозяйственных процессов, в особенности советского периода. Далее для данного крайне важного исторического периода мы выделим некоторые, с нашей точки зрения, крайне важные факторы, имевшие существенное значение в процессе экологического разбалансирования изучаемой местности.

В первую очередь, стоит коснуться вопросов ведения сельского хозяйства, так как последнее в силу богатства высококачественными почвенными ресурсами для района (да и для всего региона) является основой экономической деятельности. Свойственные советской плановой экономике ориентация на количественные показатели и постоянная гонка за их повышением создали жесткую систему, которая не была готова гибко подстраиваться (*May B.*, 2010), обращать внимание на казавшиеся мелочами вопросы экологии. В результате стали возможными переизбыток в использовании химических удобрений (в частности, пестицидов и гербицидов), что каузально пагубно влияло, с одной стороны, на загрязнение почв и, с другой, на здоровье потребителей, мест-

ных жителей и самих производителей сельскохозяйственной продукции. Неэкологичность используемой в районе сельскохозяйственной техники и разнообразных транспортных средств также составили существенную роль в загрязнении воздуха (*Гайдар Е.*, 2006).

Строительство железных дорог, имевшее место еще в конце XIX – первой половине XX вв., решительно нарушило экосистемы, изменило механизмы их функционирования. Более того, само функционирование подвижных составов, обеспечивавшееся сжиганием топлива, также оказывало на экологию усугубляющее воздействие вплоть до масштабной электрификации путей во второй половине XX в.

Некогда живописный уголок старинной усадьбы Крашенинниковых (с. Грушино) на берегу реки Грязнушки в период «застоя» оказался до неузнаваемости измененным после замены деревянных мостов над рукавами реки бетонными плитами, лежащими на земляных насыпях. Так, река оказалась разделенной на несколько водоемов – одновременно существовавшие экосистемы были варварски трансформированы.

Современный тренд – урбанизация села

Современная экология Верхнехавского района – это уже не та система, что в начале 1990-х досталась «в наследство» от СССР. Сам факт применения терминов «постсоциализм»/«посткоммунизм» к сегодняшней российской реальности уже оспаривается некоторыми учеными, ведь за эти годы вследствие разрушения единого народохозяйственного комплекса, выстроенного на системе интеграционных связей союзных республик, изменились и порядки внутренних условий хозяйствования (*Горячко М.Д.*, 2013). Что же произошло за прошедшую четверть века? Как резкое переключение с плановой на рыночную экономику повлияло на эко-среду района?

Сразу стоит сказать, что рыночная экономика и открытие границ, безусловно, помогли существенно расширить и обновить спектр товаров и услуг на рынке, и как следствие – спектр возможностей. Появляется новая техника – более эффективная и экологически более чистая, – те предприятия сельского хозяйства, которые оказались в состоянии удержаться в условиях рынка, постепенно обновляют технопарк. Верхнехавский район на сегодняшний день вполне может быть назван включенным в логику урбанизации села: промышленность здесь приходит в сельскую местность, где получает новое развитие (*Вирт Л.*, 2005). Глава администрации называет район «аграрно-индустриальным», отмечая резкие изменения за примерно последние 10 лет (современный выпуск валового продукта района от промышленности и сельского хозяйства составляет соотношение 3:1 соответственно).

Местный муниципалитет стремится до некоторой степени ограничить векторы распространения процесса урбанизации, например, не выдавая разрешения на строительство про-

мышленных объектов вблизи Воронежского государственного природного биосферного заповедника, часть которого располагается на территории Верхнехавского района (близ сел Малая и Большая Приваловки, Парижская Коммуна). Важно отметить также и сознательность самих производителей, некоторые из которых используют современные технологии очистки промышленных газообразных выбросов (например, ООО «ГранМикс»).

Говоря об агросекторе, можно заметить достаточно противоречивую картину. В свете снижения объемов производства (как в области растениеводства, так и животноводства), которое является трагедией для рынка труда и отрасли в целом, одновременно образовалась реальная возможность для постепенного восстановления природы от многолетнего истощения. Одновременно увеличение цен на химические удобрения привело к их более рациональному расходованию.¹⁵

С другой стороны, некоторые старые проблемы неизбежно сохраняются, и, более того, продолжают появляться новые. Для Верхнехавского района на сегодняшний день центральными являются следующие вопросы экологической безопасности: плохое качество воды и отсутствие очистных сооружений; отсутствие собственных районных предприятий по мусоропереработке; низкий уровень экологической культуры населения района.

Последняя проблема, безусловно, мало выходит за рамки общестрановых отрицательных трендов, что, однако, ни в коей мере не является оправдывающим аргументом. Экологическая культура – это именно тот вопрос, который нуждается в решении «на местах».

Векторы решения ключевых экологических проблем

Далее мы последовательно обозначим основные возможные векторы решения экологических проблем Верхнехавского района.

В первую очередь, нам кажется необходимым начать с проработки пункта об экологической культуре. Мы полагаем, что в исследованном контексте речь необходимо вести о разработке систематизированного и интегративного по отношению к местному населению экологического просвещения.¹⁶ Мероприятия следует направить не только на подрастающее поколение, через школы осуществляя программы расширения и культивирования экологического самосознания, но и *в не меньшей мере* на взрослое население. Эта проекция видится обоснованной в свете того, что взрослое население не только постоянно участвует в экономической деятельности, являющейся основной причиной возникновения экологических про-

¹⁵ Однако сегодня важно предупредить о своеобразном кризисе рациональности в свете практически отсутствующего процесса воспроизводства кадрового состава профессии агронома по защите растений.

¹⁶ В Верхнехавском районе уже имеются некоторые задатки экологического образования в деятельности, например, Воронежского государственного природного биосферного заповедника и государственных школ (экология входит в рамки школьного курса биологии, имеются кружки «Юных экологов»).

блем, но и непосредственно осуществляет воспитательный процесс внутри семьи, который является наиболее влиятельным в жизненных траекториях молодых людей. Именно поэтому институционализированная деятельность по повышению экологической грамотности должна стать одним из ключевых векторов природоохранной работы, причем не только в конкретной местности, но и в более глобальных масштабах.

Однако здесь будет важным повторить, что, как уже упоминалось, специфика внедрения принципов экологической культуры состоит в том, что ее вектор направлен «снизу-вверх»: в отсутствие долгой и кропотливой работы на локальном уровне указания центра практически не имеют перспектив принести свои плоды. Многие решения должны приниматься именно на самом низком уровне – *муниципальном*. Именно он позволяет обеспечить наибольшую гибкость в решении конкретных задач, что является крайне важным аспектом в механизме поддержания экологической безопасности.

При этом существенным замечанием мы также видим тот аспект, что экологическое просвещение совершенно не может быть качественно внедрено вне привязки к культурной базе. Точнее, оно должно стать полноценной *частью* контекста культуры вообще, постепенно внедряясь и в мировоззренческие установки граждан.

Во-вторых, следует заняться выработкой расширенной системы экологически позитивно ориентированных законодательных ограничений процесса урбанизации сельской местности (т.н. экологические стандарты), используя многогранный практический опыт успешных кейсов. В этом контексте появление полностью безотходных производств, таких как, например, Воронежский завод растительных масел, использующий систему замкнутого цикла воды и воздуха, можно характеризовать как максимально грамотные примеры.

В-третьих, техническими задачами можно обозначить вектор на привлечение в Верхнехавский район инвестиций для решения двух насущных проблем: строительство *мусороперерабатывающего* завода и очистных сооружений.

Низкое качество воды и высокий уровень концентрации железа в ней непосредственно действует на здоровье населения района, вызывая заболевания ряда жизненно важных органов. В данной ситуации просто необходимой оказывается организация системы комплексной очистки воды. В свою очередь, мусороперерабатывающий завод как передовой и экологичный вариант решения проблемы накопления мусора может дать возможность развить новые отрасли промышленности района, которая бы основывалась на выпуске продукции из переработанного вторсырья. Более того, оба инвестиционных проекта в перспективе образуют новые рабочие места, дефицит которых, как известно, сегодня составляет немалую долю среди проблем российского села (Бредникова О., 2012).

Все описанные нами решения следует проводить в совокупности: некоторые из них и вовсе невозможно осуществить вне привязки к другим (например, без организации отдельного сбора мусора невозможно функционирование мусороперерабатывающего завода).

Заключение

Сельское хозяйство является крайне чувствительной к катаклизмам природного и социального характера отраслью (*Даньшин А.И.*, 2013), и смена одного типа экономики на противоположный, произошедшая уже почти четверть века назад, преломила прежний пучок векторов экономического развития, в чем-то поспособствовав нормализации экологической ситуации в районе, а в чем-то наоборот.

Так или иначе, вопросы экологии, напрямую связанные со спецификой хозяйственной деятельности человека, по-прежнему остаются актуальными. Их решение – это задача всех и каждого: активные действия ожидаются как от представителей федеральных, региональных и, что, наверное, наиболее важно, муниципальных органов власти, так и от представителей локальных сообществ, граждан. Помочь гражданскому экологическому самосознанию должны образовательные мероприятия, которые могли бы прояснить как идеологические предпосылки экологической борьбы, так и технические аспекты *ecofriendly* деятельности, доступной каждому.

Список литературы:

1. *Бредникова О.* Деревня умерла? Да здравствует деревня! // Вдали от городов. Жизнь постсоветской деревни. СПб.: Алетейя, 2012. С. 34-35;
2. *Вирт Л.* Избранные работы по социологии. Сборник переводов. М.: ИНИОН, 2005, с.8-27;
3. *Гайдар Е.* Гибель империи. М.: РОССПЭН, 2006, с.141;
4. *Горячко М.Д.* Формирование современной специализации хозяйства // Постсоветское пространство. Двадцать лет перемен. Смоленск: Универсум, 2013, с. 91;
5. *Даньшин А.И.* Современное состояние и проблемы развития аграрного сектора экономики // Постсоветское пространство. Двадцать лет перемен: монография. Смоленск: Универсум, 2013, с. 113;
6. Европа на пороге III тысячелетия. За мир, природу и человека. Вып. 1: Книга мира. М.: Художественная литература; Дюссельдорф: Брюкенферлаг, 1986. С. 33-35;
7. История Воронежской овощной опытной станции. Грушино, НИИОХ, 2009. 76 с.;
8. *Мау В.* Логика российской модернизации: Исторические тренды и современные вызовы // Экономика переходного периода. Сборник избранных работ. 2003-2009. М.: Издательство «Дело» АНХ, 2010, с. 36-36;
9. *Освальд И.* Индустриализированная деревня. К трансформации сельского образа жизни в постсоциалистических обществах // Вдали от городов. Жизнь постсоветской деревни. СПб.: Алетейя, 2012, с. 8-27;
10. *Пивоваров Ю.Л.* Урбанизация России в XX веке: Представления и реальность // Ответственные науки и современность. М., 2001. № 6, с. 101-113;
11. Постсоветское пространство. Двадцать лет перемен: монография. Смоленск: Универсум, 2013. 300 с.;
12. *Фешбах М., Френдли-младший А.* Экоцид в СССР. Здоровье и природа на осадном положении. М.: И.В.К., 1992. 308 с.

Устинов С.В., Шеметова А.В

Концепция «умного города» для «Технополиса GS» и городского округа Гусева Калининградской области

***Аннотация:** В статье рассматривается разработка концепции «умного города» для «Технополиса GS» и города Гусева Калининградской области. Освещены следующие сферы возможной оптимизации пространственного развития территории кластера и города: городская среда, публичное и корпоративное управление, жители, экономика, мобильность и экология.*

***Ключевые слова:** умный город, городская среда, муниципальное управление, развитие территорий*

Последние годы во всем мире, в том числе в России, одной из приоритетных форм экономического и пространственного развития территории стал кластерный подход. С другой стороны, важной тенденцией в развитии городов становится внедрение информационных технологий в управление ими, применение новых моделей и технологий развития и планирования городской территории и т.д. В этой связи, особое распространение получил такой термин, как «Умный город» (Smart city). «Умные города» могут быть определены как системы, интегрирующие в рамках единого городского пространства следующие направления (оси) деятельности (Ганин О. Б., Ганин И. О., 2014).

В России «умное» городское развитие еще не получило своего широкого применения, а большинство применимых решений в этой области сводится к использованию различного рода информационных технологий, либо инновационных продуктов для создания и реконструкции объектов инженерной инфраструктуры.

Одним из ярких примеров комплексного подхода к развитию территории на сегодняшний день демонстрирует кластер «Технополис GS», который находится на территории города Гусева в Калининградской области.

Одним из перспективных направлений развития кластера для его владельцев является формирование на его базе «Умного города» и последующая интеграция с городом Гусевым. Описываемая в данной статье Концепция развития «Умного города» была разработана по итогам конкурса, организованного GS Group и НИУ ВШЭ. В ходе реализации проекта была сделана попытка рассмотреть, как можно применить концепцию Smart City на примере инновационного кластера «Технополис GS» и города Гусева Калининградской области РФ.

Уникальными отличительными чертами кластера можно назвать следующие:

- кластер является полностью частным, то есть не бизнес пришел в созданный кластер, а сам бизнес создал кластер «с нуля», используя единственную меру господдержки в виде действующего на территории области режима специальной экономической зоны;
- кластер находится очень близко к европейским странам (30 км) и имеет хорошие перспективы для международного сотрудничества;
- в кластере реализуется корпоративная модель управления важными сферами его жизнедеятельности (медицина, инфраструктура и т. д.) и заменами ими муниципальных услуг.

Особенности социально-экономического развития города Гусева

Общая площадь муниципального образования «Гусевское городское поселение» составляет 65,6 кв. км, а входящего в его состав города Гусева - 16,25 кв. км. Гусев обладает выгодным экономико-географическим положением, располагаясь в относительной близости от границ с Польшей и Литвой, а также имея прямое железнодорожное сообщение с Москвой, Санкт-Петербургом, Челябинском, Гомелем (Республика Беларусь), Харьковом (Республика Украина). Кроме того, через Гусев проходят такие автомобильные магистрали, как «Калининград - Черняховск - Нестеров - госграница (А-229)», «Гусев - Советск – госграница» и другие.

По состоянию на 1 января 2015 года численность постоянного населения округа составила 37725 человек, в том числе городского – 28511 и сельского - 9214. Отраслевая структура экономики муниципального образования представлена радиоэлектронной, пищевой (в т.ч. молочной и хлебопекарной), металлообрабатывающей, строительной, сельскохозяйственной т.д. Также активное развитие получили розничная торговля, общественное питание, бытовое обслуживание, жилищно-коммунальный комплекс, связь. Предприятия «Технополиса GS» являются ключевыми субъектами хозяйственной деятельности в городе, формируя большую часть налоговых поступлений в его бюджет.

По данным за 2015 год бюджет муниципального образования является дефицитным – на 1,32 млрд. руб. доходов местного бюджета приходится 1,38 млрд. руб. расходов. Одновременно с промышленно-производственной специализацией города перспективным направлением развития является развития туризма.¹⁷

Согласно Стратегии развития Калининградской области¹⁸, в 2020 году Калининградскую область могут посетить около 7 млн. российских туристов и 1.5-2.0 млн иностранных туристов. В 2011 году Калининградскую область посетили около 450 тыс. туристов, из них около 400 тыс. человек жители РФ. В то же время, согласно социологическим опросам г. Гусев

¹⁷ Паспорт муниципального образования «Гусевский городской округ». Гусев. Февраль 2016 года: режим доступа - <http://www.admgusev.ru/city/economic/doc/passport.pdf>

¹⁸ Постановление Правительства Калининградской области от 02.08.2012 N 583 «О Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу».

за немногим более года (около 14 мес.) посетили 65-70 тыс. жителей Калининграда. В Стратегии определены основные направления развития туризма: событийный, конгрессный, оздоровительный и экотуризм. В ближайшей перспективе Калининградская область должна начать реализацию ряда якорных проектов среднего масштаба, которые бы позволили планомерно нарастить число туристов с существующего уровня 400 тыс. до целевого 1,5-2,0 млн. Важнейшим фактором, определяющим развитие туристско-рекреационного направления как приоритета экономики региона, является перспектива проведения в Калининграде матчей финального этапа Чемпионата мира по футболу 2018 года.

К приоритетным для органов местной власти направлениям развития ЖКХ можно отнести: улучшение условий транспортного и инженерного обслуживания населения, улучшение санитарно-гигиенических условий проживания населения, обустройство детских игровых и спортивных площадок, устройство уличного освещения, озеленение и ландшафтный дизайн. Активно реализуются программы капитального ремонта жилого фонда – 200 из 755 многоквартирных домов, находящихся на территории Гусевского городского округа, отремонтированы в 2014 году по программе «Проведение капитального ремонта многоквартирных домов на 2013-2015 годы». В этой связи, внедрение инновационных подходов управления всеми сферами городского хозяйства в городе позволит повысить привлекательность и качество городской среды для проживания и работы местных жителей и приезжающего населения, а также отдыха туристов.

Предпосылки развития «Технополиса GS» как «Умного города»

Анализ исходных данных показал, что на пути развития территории кластера в качестве «Умного города» существует одна проблема: сложности развития единой урбанистической системы на базе двух разных территориальных образований – города Гусева и, входящей в его состав, территории кластера «Технополис GS». В связи с этим было установлено, что дальнейшее развитие муниципального образования может сильно сдерживаться из-за разницы как в уровне, так и способах развития территорий.

С одной стороны, обособленное развитие двух территорий, в конечном итоге, приведет к преобразованию кластера «Технополиса GS» «de facto» в закрытый город (население не будет контактировать с населением Гусева ввиду развитости внутрикластерной территории, ориентированной исключительно на «Технополис GS»). В это же время Гусев, имея зависимость от муниципального бюджета, будет развиваться как типичный российский город, нацеленный на тактическое развитие (удовлетворение текущих потребностей) нежели стратегическое (инновационное).

Такое положение нельзя считать устойчивым равновесием, поскольку кластер «Технополис GS», за счёт направленности на инновационность, нуждается в постоянном притоке квалифицированных кадров, в обмене опытом, активном развитии научно-исследовательского потенциала, постоянном совершенствовании системы смарт-сити.

Таким образом, основной идеей разработанной Концепции стала «открытость» проектируемого на базе «Технополиса GS» «Умного города» городу Гусеву, а также обеспечение активного взаимодействия резидентов «Технополиса GS» с населением города Гусева, внедрение инновационных технологий на площадке «Технополиса GS» и их последующим внедрением в городскую систему Гусева.

В связи с этим, при разработке Концепции были определены следующие основополагающие тренды для развития Гусева и кластера:

- развитие экономической открытости, в том числе, с зарубежными партнёрами;
- развитие туризма выходного дня и образовательного;
- создание образовательных площадок, которые могут стимулировать развитие интереса к региону у школьников, студентов и лиц, желающих повысить свою квалификацию и, возможно, стать в дальнейшем частью команды «Технополиса GS»;
- создание взаимопроникающей открытости между территориями «Технополиса GS» и Гусева;
- совместное брендинг «Технополиса GS» и города Гусева для более успешного взаимного развития и популяризации их как модели эффективно функционирующего «умного» города на базе «Технополиса GS»;
- создание «Европейского оазиса» – наиболее современной, развитой, удобной для жизни городской системы на базе территории «Технополиса GS» в условиях удаления от преимущественного числа российских городов.

Декомпозиция ключевых направлений развития «Умного города»

Система управления. Важной частью концепции «Умного города» является система его управления. Основной целью этой системы является принятие более эффективных решений при минимальных затратах. При создании такой системы важно выделить два основных подразделения: корпоративная и публичная системы.

Основная цель публичной системы – обеспечить комфортную и эффективную взаимосвязь между горожанами и органами управления. Мы выделили несколько основных направлений:

- *Государственные и муниципальные услуги, услуги оказываемые «Технополисом GS».*

Важно объединить в одном месте те услуги, которые оказываются государственными и муниципальными органами, и те, которые оказываются обслуживающим персоналом «Технополиса GS». Это возможно через создание единого портала, единого офлайн центра и колл-центра получения услуг. Такой подход позволит упростить взаимодействие с горожанами, так как у них будет единые каналы связи с руководством и УК «Технополиса GS», где они смогут выстраивать все свои взаимодействие с окружением, не путаясь в разделении ответственности по определенным обязательствам или услугам между «Технополисом GS» и государством. Также рекомендуем разместить в офлайн центре МФЦ.

- *Участие граждан в инициативах по развитию города и распределения денег на их реализацию.* Введение данного функционала позволит значительно снизить управленческие издержки, так как сбором информации о проблемах и инициативах будут заниматься сами граждане. На начальном этапе это можно реализовать в виде сервиса mycity¹⁹. Он позволяет собирать с людей на карте инициативы, принимать голоса и комментарии за них. Это позволит «держать руку на пульсе» города, знать о том, чего хотят жители. Пример можно посмотреть на подобном сервисе по городу Барнаулу²⁰, где реализуемые меры зачастую совпадают с выдвинутыми жителями инициативами.

- *Горизонтальные связи.* Развитие горизонтальных связей является важнейшим элементом функционирования небольших городов. Они могут помочь людям в координации совместных действий либо в поиске помощи. На наш взгляд, необходимо объединять людей по интересам, создавая чат-румы в мессенджерах по различным признакам (территориальному, интересам и т.д.). Например, это поможет: людям, любящим волейбол, быстрее собраться для игры; новым соседям найти молоток у старых соседей. Также это может снять часть работы с органов власти, потому люди смогут узнавать об услугах, в том числе и через эти чат-румы (Namiot Dmitry, 2013).

При проектировании корпоративной системы управления очень много факторов играют роль: размер города, область информатизации, наличие уже существующей системы и интеграция с ней и т.д. В Гусеве уже создана система «Безопасный город», которая может отслеживать движение школьных автобусов, машин скорой помощи, мусоровозов, а также с помощью видеонаблюдения фиксировать лица и номера автомобилей на определенных участках.

¹⁹ Connect residents to make your city awesome <http://mycity.io/gov>

²⁰ Мой Барнаул - интерактивная карта инициатив по улучшению города: <http://barnaul.mycity.io/>

Из-за конфликта в оказываемых услугах между городом и «Технополисом GS» проектирование единой системы является проблемным. Так как «Технополис GS» планирует создавать пакетный продукт «Умного города», то он может пренебрегать повышенными затратами на эту систему и невозможностью окупить проектирование при использовании только на своей территории.

Поэтому целесообразно выделить следующие направления развития в этой сфере:

- Умный дом (освещение, отопление, температура и качество воздуха, потребление воды, ее качество и температура, датчики безопасности, датчики износа конструкций);
- ЖКХ (прием оплаты за жилье и показ показаний счетчика на главном портале, мониторинг датчиков со всех домов и аналитика данных на их основе, вывоз мусора по датчикам наполнения, вызов мастера онлайн, датчики высоты снежного покрова и выстраивание маршрутов снегоуборочной техники на их основе);
- Освещение (датчики движения, отражающие активность в определенных зонах, таргетированное отключение света в определенное время определенных зон, мониторинг трат электроэнергии);
- Безопасность (Видеокамеры, онлайн сообщения в службу охраны о нарушении порядка, единый сайт с открытым реестром правонарушений);
- Транспорт (отслеживание движения транспорта);
- Кадастровая база (Градостроительное планирование и моделирование);
- Электронный документооборот.

Важным аспектом в корпоративной системе управление должен играть анализ больших данных поступающих от людей и датчиков. На основе этого анализа можно более эффективно принимать решений, как в автоматическом, так и в ручном режиме. Например, использовать данные с GPS-трекеров велосипедистов при проектировании велодорожек (Kitchin Rob, 2014).

Умная городская среда. Традиционный подход к городскому планированию подразумевают, что эффективность достигается за счет стандартизации всех элементов городского пространства. Действительно, если сделать все дороги, элементы освещения, перекрестки и здания одинаковыми, то можно добиться существенной экономии затрат и заметно ускорить процессы строительства, развития и модернизации городов. Однако в планировании следует учитывать уникальность города и слагающих его пространств и вырабатывать уникальный подход к формированию его среды. «Умный город» – это живой организм, где каждый элемент и каждый житель будут являться частью единого целого, только с более продуманной структурой «существования» каждого элемента.

Под городской средой следует понимать взаимодействие архитектуры и природных элементов пространств. Качество городской среды определяется степенью эффективности их

симбиоза. Говоря о природе в пространстве «Технополиса GS», стоит отметить, что такие пространства, как парки, бульвары, площади в качестве основных элементов пространства останутся независимо от внедрения технологий «умного» города. Однако их внутренняя организация в роли структурного звена СМАРТ сити должна быть подвергнута изменениям.

Главный участник городской среды – человек. И именно житель «Технополиса GS» будет нуждаться во времяпровождении на свежем воздухе, в доступном, открытом и комфортном пространстве. Необходимо создать для резидента «Технополиса GS» максимально комфортную, благоприятную и «умную» среду для наиболее эффективной работы и непрерывного развития специалистов различных областей. Путем улучшения среды, окружающей человека можно повысить комфортность проживания на территории «Технополиса GS», путем постепенной интеграции рекреационных пространств в городскую ткань Гусева – улучшить состояние городских территории.

Архитектуру и природные элементы пространства в контексте «умной» городской среды необходимо рассматривать на двух уровнях: на уровне отдельного объекта (микроуровне), на уровне формирования «умной» городской среды на территории «Технополиса GS» (мезоуровень) и на уровне всей городской системы в целом (макроуровень).

1. *Микроуровень* – уровень отдельных объектов – это «точечный» элемент пространства, находящийся в непосредственном контакте, как со всей средой, так и с каждым человеком. На микроуровне важно продумать все моменты проживания резидента на территории «Технополиса GS». Это жизнь в доме, будь то одиночное проживание или вместе с семьей, путь до работы, рабочее место, технологические и образовательные пространства, воспитание и образование детей, организация досуга, интерактивные или «релаксационные» пространства, комфорт перемещения, площадки взаимодействия жителей «Технополиса GS» с жителями города Гусева.

2. *Мезоуровень* – уровень формирования «умной» городской среды на территории «Технополиса GS» – эффективное взаимодействие функциональных зон кластера между собой. На данном уровне стоит уделить внимание организации безопасной среды как на территории «Технополиса GS», так и в городе Гусеве, а также вопросу сезонности при формировании городского пространства и отдельных общественных зон. Важно так же рассмотреть организацию «входных зон» «Технополиса GS», так как он, по сути, является первым объектом при въезде в город с магистрали.

3. *Макроуровень* - уровень всей городской системы в целом, а также внешнее взаимодействие с другими городами. Здесь необходимо уделить внимание полицентрической модели развития города. На наш взгляд, при формировании «Технополиса GS» в Гусевском городском поселении необходимо изначально закладывать полицентрическую модель развития города.

Малый город уже имеет сложившееся ядро. Образование «Технополиса GS» позволит сформировать второй центр притяжения жителей города. Тем самым, многоядерная структура увеличит активность сразу в нескольких территориальных зонах и позволит обеспечить окраинную северную территорию города дополнительным местом притяжения. Повышение туристической привлекательности города путем развития туризма выходного дня и образовательного поможет не только повысить привлекательность места и его известность, но и привлечь население внутри города и извне для вовлечения в деятельность «Технополиса GS».

Совместный брендинг территорий «Технополиса GS» и города Гусева способствует усилению идеи SMART сити, активизируя заинтересованность резидентов «Технополиса GS» и населения города Гусева к повышению «инновационности» их систем, их среды. «Умный» город не сможет существовать без вовлеченности людей. Данная вовлеченность может стимулировать творческий потенциал жителей к «производству» новых идей, проектов, изобретений. «Технополис GS» позиционируется нами как «Европейский оазис» – наиболее современная и развитая, удобная для жизни система на базе территории кластера в условиях значительного удаления от преимущественного числа российских городов. Город Гусев же, являясь площадкой для формирования инновационного ядра, должен стать более открытым как к «Технополису GS», так и к другим городам Калининградской области и России. С повышением привлекательности города заинтересованность в развитии и совершенствовании города со стороны населения будет расти, и именно «Технополис GS» сможет помочь городу поднять уровень образованности населения в некоторых областях для наиболее эффективного и открытого управления городской структурой.

Экология. Экологическая ситуация в Гусеве является достаточно благоприятной, но при развитии промышленного кластера и тенденции к автомобилизации считаем возможным принятие следующих мер:

- контроль за выбросами;
- контроль использования местных ресурсов;
- стимулирование пользования общественным транспортом или личным экологически чистым;
- создание «чистых», рекреационных зон с повышенными требованиями к охране природы.

Мобильность. Основная проблема в области транспорта заключается в территориальной обособленности двух центров друг от друга. Поэтому важна направленность на взаимопроникаемость этих территорий:

- организация большого количества автомобильных и пешеходных дорог, сообщающих территорию города и «Технополиса GS»;

- организация маршрутов общественного транспорта между территориями;
- создание велосипедных дорожек;
- организация корпоративного транспорта «Технополиса GS».

Реализацию предлагаемой Концепции «Умного города» необходимо осуществлять в 2 этапа - тестирования и внедрения. Концепция отражает основные факторы совместного развития города Гусева и «Технополиса GS» и может служить основой для разработки уточненной и более подробной концепции «умного города» для данных территориальных образований.

Список литературы:

1. Ганин О. Б., Ганин И. О. «Умный город»: перспективы и тенденции развития // ARS ADMINISTRANDI. 2014. №1;
2. Паспорт муниципального образования «Гусевский городской округ». Гусев. Февраль 2016 года (режим доступа - <http://www.admgusev.ru/city/economic/doc/passport.pdf>);
3. Постановление Правительства Калининградской области от 02.08.2012 N 583 «О Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу»;
4. *Namiot Dmitry* Local area messaging for smartphones // International Journal of Open Information Technologies. 2013. №2;
5. *Kitchin Rob* The real-time city? Big data and smart urbanism // GeoJournal. Volume 79, Issue 1. 2014. №2.

Раздел II
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И ПРОСТРАНСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Бостан А.М.
Особенности регулирования кинематографа в Российской Федерации

***Аннотация:** В статье анализируются основные проблемы и тенденции развития российского кинематографа, на основе использования зарубежного опыта предлагаются основные механизмы и направления по их решению.*

***Ключевые слова:** кинематограф, политика в сфере культуры, государственное регулирование кинематографа.*

Кинематограф – это область культуры и искусства, включающая в себя совокупность профессиональной деятельности, направленной на создание и использование произведений кинематографии. В российском кинематографе существует множество проблем (качество кино, финансирование кино и другие), однако, малое количество академических исследований не позволяют быстро и качественно решить данные проблемы. В свою очередь, кинематограф является одним из самых популярных элементов культуры (т.к. в кино большинство людей ходят чаще и охотнее, чем в музеи и театры), что делает решение его проблем приоритетной задачей.

В работе будут обозначены основные проблемы государственного регулирования кинематографа, а также предложены меры и рекомендации по их решению.

Культура является мериторным благом, относится к той категории общественных благ, которые не производятся в достаточном объеме, если их не субсидировать, а также, если рассматривать с позиции равенства, культура должна быть доступной для каждого, а не только для тех, кто может себе позволить (Музычук В.Ю., 2012; Grampp W.D., 1989). Кинематограф Российской Федерации не в состоянии на равных конкурировать с кинопроизводством Голливуда: у отечественной индустрии нет необходимых производственных мощностей, ресурсов, кадров и идей, чтобы доминировать на отечественном и мировом рынках. Помимо прочего, кинематографу характерна «болезнь цен» – издержки растут быстрее, чем цены на конечный продукт (Рубинштейн А.Я., 2012). На основании этих тезисов, можно сделать вывод, что кинематографу, как части культуры, необходима государственная поддержка.

Анализ нормативной и правовой базы в сфере кинематографа показывает, что многие важные правовые аспекты недоработаны, присутствуют неточности, требующие дальнейших доработок. В Федеральном законе от 22.08.1996 N 126-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» отсутствуют критерии оценки эффективности осуществления государственной поддержки кинематографа, также не указано,

что данным вопросом должен заниматься орган исполнительной власти (то есть Министерство культуры РФ).

Критерии оценки эффективности государственной поддержки кинематографа должны быть закреплены законодательно. Так же в данном ФЗ РФ прописано, что финансирование кинематографа осуществляется по контракту, который не противоречит законодательству Российской Федерации. Однако в контракте с продюсерами и продюсерскими пунктами присутствует пункт, который передает органам исполнительной власти, так называемую, «простую лицензию», то есть, право безвозмездного использования кинопродукта в государственных целях²¹. Данный пункт напрямую нарушает авторское право, в котором авторами фильма признаются режиссер-постановщик, автор сценария и композитор.

Авторское право Российской Федерации недостаточно проработано. Многие аспекты требуют дополнений и уточнений. К примеру, если кинофильм создан на основе литературного произведения, то автор произведения не считается автором кинофильма и не имеет никаких прав в его отношении.

Согласно статье 29 Конституции РФ цензура запрещена. Цензура – это контроль власти за содержанием и распространением информации, кино и фото произведений, с целью ограничения либо недопущения распространения идей и сведений, признаваемых этой властью нежелательными (*Федотов М. А.*, 1989). Очевидно, что целый ряд законодательных актов, несмотря на благие намерения со стороны власти, противоречит Конституции РФ. Примерами таких законов являются Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» №436-ФЗ и поправки в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» запрещающие использование ненормативной лексики в кино, музыке, литературе и театре.

Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» №436-ФЗ недостаточно точен в своих формулировках в отношении кинематографа. Так как не всегда понятно, к какой категории можно отнести конечный продукт, возможны ситуации, когда кинофильм будет относиться к категории, запрещающей показ детям, в то время как его рекламный трейлер не будет содержать запрещенных материалов и производитель выставит заниженную категорию.

Законодательная система является правовой основой кинематографической деятельности, без которой эффективная и качественная работа невозможна. Перед тем, как продолжить

²¹ Бюллетень кинопрокатчика. Информационное издание. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kinometro.ru/> – свободный. – Загл. с экрана (дата обращения 07.05.2015;

улучшения, либо любые изменения в области поддержки кинематографа, стоит создать отлаженную систему законодательства, которая будет гарантировать защиту прав, задействованных в ней акторов.

Другим важным аспектом, мешающим эффективному развитию кинематографа и культуры в целом, является финансовый вопрос. Поддержание культурного массива – убыточный процесс, который с течением лет не дешевеет, а дорожает.

Основными источниками поддержки культуры Российской Федерации являются бюджеты различных уровней. Для наглядности анализа будет рассматриваться консолидированный бюджет. Расходы на культуру и кинематографию в общих расходах консолидированного бюджета достигли своего пика в 2008 году (1,76%), после которого, начали ежегодно значительно сокращаться (*Романова В.В., Мацкевиц А.В.*, 2014).

В тоже время, общие расходы на кинематограф равны 3-4% от расходов консолидированных бюджетов на культуру. Причем, 81,5 % расходов финансируются за счет федерального бюджета и только 18.5% за счет консолидированных бюджетов субъектов РФ. Расходы федерального бюджета (6.6 миллиардов рублей в 2013 году) разделяются между двумя организациями: Министерство культуры (3.3 миллиарда рублей) и Фонд кино (3 миллиарда рублей). В 2014 году бюджет Министерства культуры был сокращен на 10%, что отразилось на сокращении размеров государственной поддержки до 60,5 миллиардов рублей. То есть, бюджет поддержки отечественных фильмов (в 2013 году было произведено 313 фильмов с государственной поддержкой) равен бюджету одного голливудского блокбастера, что подтверждает отсутствие необходимых производственных мощностей у отечественного кинематографа для конкуренции с западом.

В 2013 году значительно увеличилась доля средств, предоставляемых на возвратной основе (32.5%). Такой мерой Фонд попытался перевести коммерческий сектор кинематографа на самоокупаемость, а также (за счет вырученных средств) планируется увеличивать размер дальнейшей поддержки. Однако, во-первых, такая мера ничем не отличается от деятельности любой кредитной организации и, фактически, перестает быть поддержкой, а становится инвестором, а во-вторых, такая мера не принесла ожидаемых результатов, но породила множество судебных актов.²²

Первостепенной мерой, которую необходимо применить перед дальнейшим изменением механизмов регулирования кинематографа, является функциональный анализ законодательства, регулирующего кинематограф Российской Федерации. Обычно функциональный

²² Бюллетень кинопрокатчика. Информационное издание. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kinometro.ru/> – свободный. – Загл. с экрана (дата обращения 07.05.2015;

анализ применяется в отношении органов исполнительной власти: он призван выявить избыточные, дублируемые и неверно сформулированные функции органа. Однако, в сложившихся условиях, имеются основания для применения, как минимум, определенных частей данного анализа, которые позволят удалить дублируемые функции, ненужные функции, уточнить формулировку многих имеющихся функций, а также ввести новые меры в законодательство, которые позволят регулировать некоторые аспекты кинематографа, которые требуют вмешательства государства.

Одним из таких аспектов является трудовая политика, а точнее, социальная незащищённость граждан, задействованных в кинематографе. Во-первых, нет единого тарифа оплаты услуг работников киноиндустрии. К примеру, в одной кинокомпании один оператор может получить одну сумму финансового вознаграждения, а другой значительно более крупную – нет закреплённого гарантируемого минимума оплаты труда, не учитываются условия, в которых происходит киносъёмка. Решением данного вопроса может стать создание профсоюзов, схожих с американскими гильдиями (зарекомендовавших себя на протяжении долгих лет как эффективная мера защиты труда кинематографистов)²³. Возможны два пути: во-первых, профсоюзы будут созданы самими кинематографистами, во-вторых, по примеру СССР, профсоюзы будут созданы властями. Первый вариант гарантирует меньшее вмешательство государства в творческий процесс, а, следовательно, большие креативные свободы, в тоже время, с момента распада СССР и рождения российского кинематографа, прошло больше 24 лет, а профсоюзы созданы не были. Второй вариант, может ограничить некоторые аспекты деятельности кинематографистов (к примеру, могут быть снижены зарплаты), в тоже время, членство в профсоюзе будет обязательным, что будет гарантировать молодым кинематографистам, не зарекомендовавшим себя в большом кино, определенные финансовые и социальные гарантии.

В рамках изменения законодательства, важно поговорить о налоговой политике и нехватке финансовых средства. Если налоговые льготы являются эффективной мерой поддержки национального кинематографа, то плоская шкала налогообложения накладывает одинаковое бремя, как на успешные организации, так и на организации переживающие не лучшие времена. Адаптация французского опыта (Фонд поддержки CNC формируется за счет налоговых сборов с киноиндустрии: налог с проданных билетов, 10.72% от стоимости билета; отчисления как с национальных фильмов, так и с иностранных), налог с товарооборота телевещательных компаний (от 5.5% для государственных и частных телеканалов, до 0.5 – 4.5% для дистрибьюторов), налог с IPTV (5.5%) и налог с видеопродукции (DVD, Blu-Ray, VOD – 2%, порнография и фильмы, подстрекающие к насилию – 10%).

²³ Mayer G. Union Membership Trends in the United States. – New York: Cornell University ILR School, 2004 (дата обращения 10.05.2015);

Таким образом, за счет развитой системы налогообложения национальный кинематограф Франции финансируется только за счет налогов с граждан, потребляющих кинопродукцию. Это позволяет упростить систему государственной поддержки, снизить зависимость от федерального бюджета, а также привести новую систему контроля за содержанием кинофильмов, отличную от зарождающейся цензуры. Главными особенностями данной системы: все налоги, собранные с кинематографа (национального, международного и иных его проявлений) перенаправляются на поддержку новых кинопроектов; продукция, общественное мнение о которой расходится (порнография, кинофильмы, пропагандирующие жестокость), облагается повышенными налогами, что повышает её стоимость и ограничивает к ней доступ законным путем.

В долгосрочном периоде такая система привлечет значительно больший размер финансовой поддержки, чем сейчас. С другой стороны, применение данной налоговой политики возможно только после улучшения инфраструктуры и производственной базы. На сегодняшний день отечественный кинематограф всё еще находится в шатком положении, где годовые сборы отечественного кино (8 миллиардов рублей) едва превышают затраты на его производство. Основным показателем, по которому можно оценить успешность кинопроизводства – это количество произведенных фильмов.

Таблица 1. Количество произведенных фильмов в РФ, Южной Корее и США за 2008-2014 гг.²⁴

Количество произведенных фильмов	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Россия	-	-	692	662	795	713	-
Южная Корея	-	213	236	311	388	354	309
США	638	557	563	609	677	659	707

Видно, что по данному показателю российское производство опережают даже лидера индустрии - Америку. Но стоит внести некоторые уточнения: в российской и корейской статистике учитываются документальные фильмы, однако в американской статистике они не учитываются. Причиной этому является то, что документальные фильмы считаются продукцией, производимой для телевидения, а кинематограф и телевидение в Америке это две разные индустрии, в то время как у нас и в Корее – это единая система. Поэтому, если рассмотреть в разрезе и сравнить только производство художественных фильмов, то видно, что производственные мощности значительно уступают американским.

²⁴ Киноиндустрия Российской Федерации. Издание 2014 — СПб.: Невафильм Research, [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://research.nevafilm.ru/news/2014_12_02-2/@@attachments/2014_RUS_Fin.pdf; Korean Film Biz Zone. Film Directory [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.koreanfilm.or.kr/jsp/films/index/filmsList.jsp>; Theatrical Market Statistics 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mpaa.org/wp-content/uploads/2015/03/MPAA-Theatrical-Market-Statistics-2014.pdf>;

Таблица 2. Количество произведенных фильмов в Российской Федерации за 2010-2013 гг.²⁵

Год	Всего фильмов		Художественных		Документальных		Анимационных	
	Всего	С гос. поддержкой	Всего	С гос. поддержкой	Всего	С гос. поддержкой	Всего	С гос. поддержкой
2010	692	508	133	77	451	360	108	71
2011	662	507	103	45	481	426	78	36
2012	795	252	250	37	440	184	105	31
2013	713	319	211	37	390	227	112	55

Таким образом, 6,5 миллиардов рублей государственной поддержки в РФ делятся между: 37 художественными, 227 документальными и 55 анимационными фильмами. Помимо этого, данные средства распределяются между 57 региональными кинофестивалями и 50 мероприятиями, проводимыми за рубежом для продвижения отечественных фильмов.

Таблица 3. Кассовые сборы в РФ (отдельно сборы российских фильмов) за 2006-2014 гг.²⁶

Сборы	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Россия (млрд. руб.), млрд. долл.	-	-	-	23,9 (5,2) [0.765]	31,9 (4,9) [1.05]	34,02 (5,4) [1.114]	37,5 (6,3) [1.171]	42,3 (8) [1.387]	22,98 (первая половина) [0.695]
Южная Корея, млрд. долл.	-	-	-	-	-	-	1,26	1,4	1,53
США, млрд.долл.	9.2	9.6	9.6	10.6	10.56	10.1	10.8	10.9	10.3

Видно, что кассовые сборы российских фильмов ненамного превышают величину государственной поддержки (6.5 и 8 миллиардов соответственно). Притом, 8 миллиардов кассовых сборов включают в себя, как 319 кинофильмов с государственной поддержкой, так и 394 без таковой. Общие кассовые сборы, в то же время, превышают 42 миллиарда рублей (1,4 млрд. долл.). То есть покупательская способность русского зрителя высока, и он готов платить за кино, следовательно, причина низких сборов кроется в другом. Низкая доля отечественного кино на внутреннем рынке. Данная проблема существует в российском кинематографе с момента его зарождения, то есть с момента развала Советского Союза и открытия рынка для иностранного импорта. В девяностые годы кинематографу уделялось значительно меньше

²⁵ Киноиндустрия Российской Федерации. – СПб: Невафильм Research, 2014;

²⁶ Динамика кассовых сборов российского кино. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.filmpro.ru/materials/29159>;
South Korea Yearly Box Office [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.boxofficemojo.com/intl/korea/yearly/?yr=2014&p=.htm>;
Studio Market Share. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.boxofficemojo.com/studio/?view=company&view2=yearly&yr=2013&p=.htm>;

внимания, власти были заняты созданием других институтов. Ситуацией воспользовались зарубежные дистрибуторы, которым на сегодняшний день принадлежит большая часть рынка.

Таблица 4. Доля национального кино РФ на рынке за 2006-2014 гг. (в %)²⁷

Страна	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Россия	20,8	22,3	20,8	-	-	19	18	16	1,7
Южная Корея	64	51	45	49	46,5	51,9	59	56,6	43
США	99,8	99,7	99,6	99,5	99,8	99,6	99,7	99,9	99,8

Схожая проблема существовала в Южной Корее, где она была решена улучшением качества материала, а также усилением разнообразия кинопродукции. Однако применение схожего решения в Российской Федерации потребует двух компонентов: решение инфраструктурных проблем, а также смены поколения режиссеров.

В Южной Корее после узаконивания независимого кинематографа множество молодых режиссеров получило поддержку частных корпораций в обмен на право проката (*Paquet Darcy*, 2009). В Российской Федерации молодые режиссеры получают поддержку государства и участвуют в национальных и зарубежных кинофестивалях. Однако, доля их фильмов в прокате очень низка.

Индекс предпринимательского настроения – это инструмент анализа рыночной ситуации, который показывает то, как предприниматели (в первую очередь, представители кинотеатров и продюсеры) оценивают бизнес на сегодняшний день и чего они ожидают в ближайшем будущем.

Видно, что индекс предпринимательского настроения значительно сократился летом 2012 года, когда новым министром культуры был назначен Владимир Мединский. С именем В. Мединского связан проект о введении квот в кинематографе. Отсюда можно сделать вывод, что у представителей киноиндустрии «нет веры» в русское кино, которое не является основным источником прибыли.

²⁷ Киноиндустрия Российской Федерации. Издание 2009 — СПб.: Невафильм Research, [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://research.nevafilm.ru/reports/eao/eao2009/russianfilmindustry_nevafilm2009_ru.pdf; Film Business Asia. Publication on Asian cinema. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.filmbiz.asia/news/market-share-of-south-korean-films-plummet>; Studio Market Share. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.boxofficemojo.com/studio/?view=company&view2=yearly&yr=2013&p=.htm>;

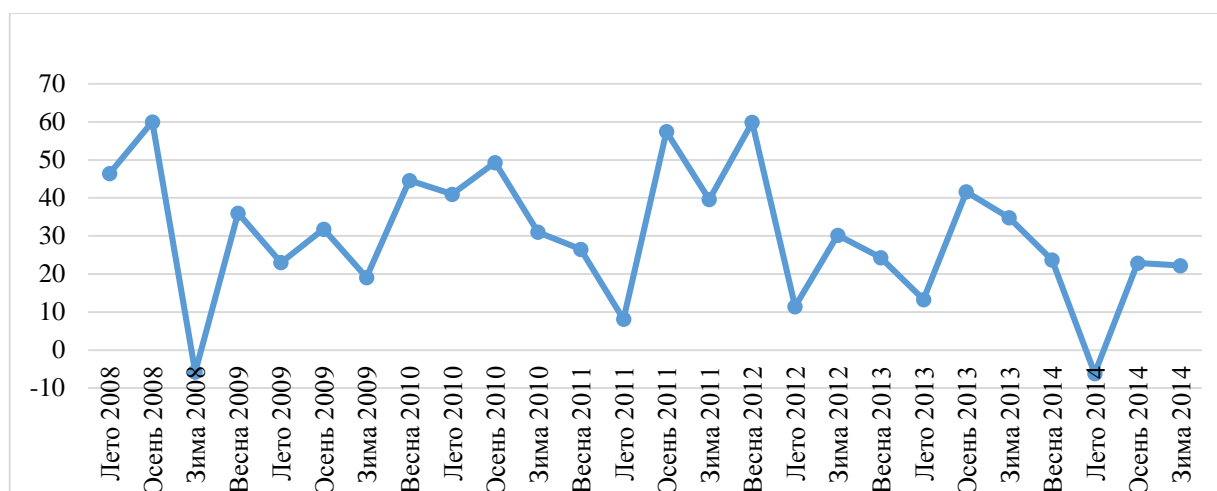


Рисунок 1. Индекс предпринимательского настроения в РФ за 2008-2014 гг.²⁸

Кинотеатры предпочитают не рисковать и покупают зарубежные фильмы или фильмы известных отечественных продюсеров и режиссеров. Такие фильмы гарантируют прибыль кинотеатрам, но они сделаны по стандартным лекалам и в клишированных жанрах: комедия и военный фильм. Аудитория таких фильмов значительно уступает зарубежным, где есть разнообразие и новизна. Для расширения аудитории нужны новые имена и фильмы, которые уже есть, но не получают широкий прокат. В таких условиях введение квот может оказаться действенной мерой, если значительно будет расширено жанровое разнообразие отечественного кино и в первые ряды выйдут молодые режиссеры. Схожая мера была применена в Южной Корее, где за счет децентрализации производства и привлечения молодых режиссеров удалось вывести индустрию из кризиса (*Jo Jun-hyeong*, 2005; *Russell M.J.*, 2008).

Другой деталью, характеризующей отечественный кинематограф, является его централизованность. Практически всё кинопроизводство сосредоточено в Москве, существует несколько компаний в Санкт-Петербурге, однако, в регионах производство практически не развито. Отчасти это объясняется не проработанностью законодательства. На федеральном уровне закреплено, что региональные власти могут, но не обязаны проводить мероприятия, популяризирующие кинематограф. Данный аспект должен быть закреплен на федеральном уровне, чтобы региональные власти были обязаны осуществлять поддержку на региональном уровне.

Подобную практику можно наблюдать в Республике Саха (Якутия), где в последние годы начал набирать популярность локальный кинематограф. В девяностые годы, во времена экономического кризиса, в республике была создана национальная киностудия, а власти ставили задачу создать необходимую инфраструктуру для производства и проката локального кино. На сегодняшний день в Якутии ежемесячно выходит как минимум один национальный

²⁸ Киноиндустрия Российской Федерации. – СПб: Невафильм Research, 2014;

фильм. Ряд фильмов выходил в прокат на федеральном уровне, многие кинофильмы участвуют в международных кинофестивалях.

Фактически на территории Республики Саха (Якутия) работает креативный кластер, т.е. сообщество креативных предпринимателей, оперирующих на замкнутой территории. Данный кластер недостаточно развит (кинематографическое образование население получает в г. Москве и г. Санкт-Петербурге), однако на его примере видно, что такой подход работает. Режиссеры снимают кино, которое интересно зрителю конкретной территории. Развитие подобной практики позволит решить проблему малой доли отечественного кино на национальном рынке. Государственная поддержка кинематографа Республики Саха (Якутия) позволит значительно увеличить объемы производства и увеличить долю национального кино.

Как уже говорилось выше, в настоящий момент кинематограф сосредоточен в Москве. У Москвы есть все составные части креативного кластера: институты образования, институты производства и институты сбыта. Однако Московский кинематограф не сосредоточен на производстве кино только для москвичей, аудиторией московского кино является вся Российская Федерация. Поэтому, если создавать московский медиа-кластер, основанный на кинематографе, то, в первую очередь, необходима инфраструктура, то есть система дистрибуции кино. В противном случае производимая продукция не будет себя окупать, что приведет к застою в производстве. Создание кластера в Москве возможно, но после того как будут решены основные проблемы отечественного кинематографа, в частности не развитая система дистрибуции.

Другой важной проблемой отечественного кинематографа, является слабая система дистрибуции.

Таблица 5. Количество экранов (залов) за 2006-2014 гг.²⁹

Страна	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Россия	-	1561	1878	-	2391	2700	3093	3466	3466
Южная Корея	1880	1975	2004	2055	2003	1984	2081	-	-
США	38415	38794	38834	39233	39520	39580	39662	40024	43265

На территории Российской Федерации оперируют 3466 кинозалов, что более чем в десять раз меньше, чем на территории Соединенных Штатов Америки. Показатель России превосходит таковой у Кореи, однако необходимо сделать поправку на размер территории.

²⁹ Киноиндустрия Российской Федерации. Издание 2014 — СПб.: Невафильм Research, [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://research.nevafilm.ru/news/2014_12_02-2/@@attachments/2014_RUS_Fin.pdf; UNESCO Institute for Statistics. Cinema Infrastructure - Capacity [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://data.uis.unesco.org/?ReportId=5542>; National Association of Theatre Owners [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://natoonline.org/data/us-movie-screens/>;

Таблица 6. Плотность кинотеатров (собственные расчеты автора) (2010-2014 гг.)

Страна	2010	2011	2012	2013	2014
Россия	7 151	6 332	5 528	4 933	4 933
Южная Корея	50	50.5	48.1	-	-
США	249,4	249	248,5	246,2	227,8

В России, плотность кинотеатров очень низка: один кинозал на 4933 км². Тем ни менее, данный показатель является наглядным только для Южной Кореи как наиболее густозаселённой странной из списка.

Таблица 7. Количество людей, обслуживаемых один кинозалом (собственные расчеты автора) за 2010-2014 гг.

Страна	2010	2011	2012	2013	2014
Россия	59 747	52 913	46 345	41 358	41 450
Южная Корея	24 667	25 090	24 026	-	-
США	7 826	7 875	7 919	7 907	7 370

В имеющихся условиях один кинозал в современной РФ должен обслуживать более сорока тысяч посетителей, что значительно превышает запланированные производственные мощности. Но реальная ситуация отличается, так как большая часть кинозалов расположена в городах-миллиониках. По европейским меркам считается, что оптимальным количеством экранов на 100 тысяч жителей является 4 экрана, то есть один экран должен обслуживать 25000 жителей.

Таблица 8. Обеспеченность городского населения РФ кинотеатрами (собственные расчеты автора)

Населенные пункты по численности населения	Кол-во городов	Численность населения в населенных пунктах, тыс. чел.	Доля населенных пунктов, имеющих коммерческие кинотеатры, %	Доля населения, охваченного коммерческим показом, %	Кол-во кинотеатров	Кол-во кинозалов
Более 1 млн чел.	15	32 464	100	99,9	314	1 618
500 тыс. – 1 млн чел.	21	12 754	100	100	129	506
250 – 500 тыс. чел.	41	14 132	95,1	95	157	519
100 – 250 тыс. чел.	92	14 149	87,2	89	148	352

Населенные пункты по численности населения	Кол-во городов	Численность населения в населенных пунктах, тыс. чел.	Доля населенных пунктов, имеющих коммерческие кинотеатры, %	Доля населения, охваченного коммерческим показом, %	Кол-во кинотеатров	Кол-во кинозалов
10 – 100 тыс. чел.	775	69 126	28,6	45,3	313	444
0 – 10 тыс. чел.	157	1 041	16,6	22,48	26	27
Всего:	1 101	143 666 931	36,69	71,5	1 087	3 466

В России из 932 городов с населением менее ста тысяч жителей только в 339 есть доступ к кинопоказу. Таким образом, 43 миллиона россиян не имеют доступа к кинопрокату вообще. Обеспечение граждан кинопоказом позволит решить сразу несколько проблем: во-первых, вырастет доля национального кино (так как, жителям регионов отечественное кино ближе и интереснее, нежели западное), а во-вторых, вырастут кассовые сборы, что позволит увеличить количество ежегодно производимых кинофильмов. Также, отчасти будет решена проблема низкой посещаемости кинотеатров.

Коммерческие киносети не в состоянии обеспечивать маленькие города кинопоказом, так как постройка кинотеатра и установка оборудования – это высокие издержки, которые не окупятся.

В Советском Союзе кинотеатры создавались только в больших городах, а в поселках и деревнях устанавливались небольшие и недорогие киноустановки, которые обеспечивали население всей страны кинопоказом. В настоящее время советские киноустановки больше не используются. Создание подобной недорогой киросети позволит привлечь жителей малых городов к национальному кинематографу и в течение нескольких лет значительно улучшатся показатели, рассмотренные выше. Финансы для создания киросети можно получить, ограничив на несколько лет финансирование коммерческого кинематографа. В последние годы коммерческое кино вышло за пределы национального рынка и стало собирать внушительную кассу, которая может быть использована для производства последующих фильмов.

Таким образом, наиболее приоритетной мерой является изменение законодательства (устранение неточностей и противоречий в формулировке законодательных актов, введение критериев оценки эффективности государственной поддержки). Прозрачная и точно сформулированная законодательная система позволит значительно эффективнее регулировать кинематограф и смежные сферы.

Эффективное регулирование трудовых отношений (повышение роли профсоюзов) позволит значительно увеличить социальную защищенность граждан, занятых в кинематографе и привлечь новые кадры.

Развитие регионального кинематографа (создание государственной сети региональных кинотеатров, создание региональных креативных кластеров) позволит значительно увеличить долю национального кино на рынке, увеличить кассовые сборы, а также обеспечит рост посещаемости кинотеатров.

Привлечение частного капитала (создание дополнительных налоговых и кредитных льгот, создание фондов поддержки кинематографа (венчурный фонд, к примеру) обеспечит увеличение бюджетов у киностудий и рост объемов производства.

Теоретическая мера, которая, к сожалению, очень сложная для реализации на практике: изменение системы налогообложения (прогрессивная система налогообложения, финансирование кинематографа за счет налогов) позволит перевести кинематограф на «самоокупаемость».

Предложенные решения в перспективе должны позволить отечественному кинематографу значительно увеличить кассовые сборы, перейти на самоокупаемость, увеличить долю национального кино на отечественном рынке и занять большую долю европейского рынка.

Список литературы:

1. *Музычук В.Ю.* Должно ли государство финансировать культуру? — М.: Институт экономики РАН, 2012;
2. *Романова В.В., Мацкевиц А.В.* Бюджетные расходы в сфере культуры и кинематографии: анализ состояния и динамики. — М: Издательский дом Высшей Школы Экономики, 2014;
3. *Рубинштейн А.Я.* Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». — М: Институт экономики РАН, 2012;
4. *Федотов М. А.* Гласность и цензура: возможность сосуществования // Советское государство и право: журнал. — Наука, 1989. — В. 7. — С. 80-89;
5. Киноиндустрия Российской Федерации. — СПб: Невафильм Research, 2014;
6. Бюллетень кинопрокатчика. Информационное издание. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kinometro.ru/> — свободный. — Загл. с экрана (дата обращения 07.05.2015);
7. *Grampp W.D.* Pricing the Priceless — Arts, Artists and Economics. — New York: Basic Books, 1989;
8. *Jo Jun-hyeong* A Study of Korean Film History 1980-1997. — Seoul: Korean Film Archive, 2005;
9. *Mayer G.* Union Membership Trends in the United States. — New York: Cornell University ILR School, 2004 (дата обращения 10.05.2015);
10. *Paquet Darcy.* New Koean Cinema — Breaking the Waves. — London: Wallflower, 2009;
11. *Russell M.J.* Pop Goes Korea: Behind the Revolution in Movies, Music and Internet Culture. — Berkley: Stone Bridge Press, 2008.

Ерохин К.П.

Кластерная политика в России: управление по эффектам – эффективное управление

***Аннотация:** Территориальные кластеры являются локомотивами роста национальной и региональной экономики. Данный доклад посвящён основным эффектам влияния применения кластерного подхода на процессы экономического развития регионов. Выявленные эффекты проанализированы на основе первых результатов поддержки инновационных территориальных кластеров Самарской и Калужской области. Полученные результаты позволяют сделать выводы о направлениях совершенствования российской кластерной политики с целью повышения её эффективности.*

***Ключевые слова:** кластер, кластерная политика, конкурентные преимущества, экономическое развитие регионов, пилотные инновационные территориальные кластеры.*

Вот уже более 20 лет в странах Северной Америки и Европы кластерная политика успешно применяется как инструмент развития экономики, повышения ее конкурентоспособности, стимулирования инновационного развития. Исследователи отмечают тот факт, что по состоянию на сегодняшний день экономики лидирующих стран характеризуются высокой степенью кластеризации, а применение данного подхода можно наблюдать в более 100 странах (Ленчук Е.Б., Власкин Г.А., 2010). Однако распространение кластерного подхода в России сопряжено с определенными барьерами, преодоление которых невозможно без глубокого и всестороннего понимания его механизмов влияния на процессы экономического развития регионов. Особенно это актуально в условиях реализации федеральной поддержки пилотных инновационных территориальных кластеров.

Целью данного доклада является выявление и обобщение эффектов влияния применения кластерного подхода на процессы экономического развития регионов. Кроме того, на основе сравнительного анализа первых результатов поддержки инновационных территориальных кластеров Самарской и Калужской области анализируются направления повышения эффективности кластерной политики в России.

Начиная с момента перехода к постфордистскому этапу развития промышленности и вплоть до сегодняшнего дня, повышение конкурентоспособности стало одним из главных приоритетов экономического развития, как на микро-, так и на макроуровне (Сепик Д., 2005). Майкл Портер, один из основателей кластерного подхода, и наиболее цитируемый автор в данной области, утверждает, что основным источником конкурентоспособности является кластер – «группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними

организаций, действующих в определенной сфере, характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга» (Портер М., 2005).

Формирование и развитие кластеров на практике образуют системный эффект совместного действия всех основных элементов «ромба конкурентоспособности»³⁰. Определив кластеры как ключевой источник развития конкурентных преимуществ, мы вслед за автором данной концепции рассмотрим эффекты, которые оказывают кластеры на процессы экономического развития.

Кластеры и рост производительности. Первый и наиболее значимый эффект, возникающий в рамках кластерного развития, заключается в росте производительности участников кластера. Данный рост может быть обусловлен пятью ключевыми преимуществами кластеров. Во-первых, фирмам в рамках кластера легче получить *доступ к специализированным факторам производства и рабочей силе*. Концентрация производственных единиц в смежных отраслях формирует значительный спрос на товары и услуги B2B (прим. business to business) назначения, что открывает дополнительные возможности поставщикам развивать свой бизнес (Gordon I. R., McCann P., 2010).

Во-вторых, участники кластера обладают более совершенным *доступом к информации*. Ввиду географической концентрации организаций обмен (в т.ч. и неформальный, который в большей степени происходит в формате личных встреч и переговоров) информацией происходит намного интенсивнее, а издержки данного процесса ниже.

В-третьих, источником роста производительности в кластере является *взаимодополняемость* между его участниками (Andersson T., 2004). Успех отдельной компании во многом зависит от эффективной работы других фирм, что подталкивает их к координации и взаимному совершенствованию своей деятельности. Кроме того, эффект взаимодополняемости проявляется на этапе маркетинга. Координируя свои действия и выступая в лице кластерной единицы, производители могут эффективнее себя позиционировать на рынке, предлагая сразу целый комплекс взаимосвязанных товаров и услуг, что повышает привлекательность каждой фирмы в глазах потенциального потребителя.

В-четвертых, рост производительности участников кластера обусловлен более легким *доступом к государственным институтам*. Выступая в качестве единого кластера, производители имеют больше возможностей для взаимодействия с органами власти, а также другими общественными институтами (например, местными экспертными сообществами) (Sölvell Ö.,

³⁰ «Ромб конкурентоспособности» - модель, включающая в себя 4 основных элемента, которыми обладают территории с наибольшим потенциалом создания конкурентных преимуществ (Porter M. E., 1990).

Lindqvist G., Ketels C., 2003). Кроме того, данное преимущество может стать основой для преодоления провалов государства, вызванных асимметрией информации между исполнителями политики и представителями бизнеса - теми, на кого она направлена (*Куценко Е. С., 2012*).

Наконец, важно отметить, что участники кластера сталкиваются с более сильными *стимулами к повышению производительности*, имея в то же время *лучшие возможности для её измерения*. Используя один и тот же рынок факторов и поставщиков, фирмы в кластере вынуждены конкурировать исключительно на уровне организации производственных и других внутренних процессов. В отличие от сильно изолированных территориальных образований фирм и крупных вертикально интегрированных компаний, участникам кластера легче сравнивать свою производительность с большим количеством конкурентов. Как результат, оценивать издержки и прогнозировать риски, устанавливать эффективную систему вознаграждений и мотивации труда в кластере намного легче.

Кластеры и стимулирование инновационной деятельности. Второй экономический эффект, возникающий при применении кластерного подхода, относится к стимулированию инновационной активности. Во-первых, участники кластера, в отличие от фирм, расположенных вне его границ, могут быстрее распознавать новые тенденции со стороны спроса, более эффективно корректируя свою инновационную деятельность. Источником данной информации выступают, с одной стороны, характерные для кластеров требовательные потребители, а с другой - непосредственные контакты между конкурентами и между фирмами родственных отраслей.

Кроме того, тесные взаимосвязи, налаженные между участниками кластера, являются каналом доступа к информации не только о потребительском спросе, но и о новых трендах в технологиях, поставках и обслуживании. Упомянутая ранее возможность сравнивать между собой компании позволяет легче определять нововведения конкурентов, что в то же время заставляет последних не останавливать инновационную деятельность. Удержать лидерство в кластере на основе успешных единичных инноваций становится невозможным.

Не менее важен тот факт, что узкая специализация рабочей силы на территории кластера также позволяет ей более гибко подстраиваться под запросы фирм, деятельность которых подвержена постоянным изменениям в рамках инновационной активности. Концентрируясь на ограниченном пространстве, специалистам кластера легче делиться своим опытом и обмениваться новыми профессиональными знаниями и навыками.

Дополнительные возможности для инновационной деятельности участников кластера открываются благодаря возможности экспериментировать с меньшими рисками и затратами. Концентрация и конкуренция нескольких поставщиков позволяет производителям не заключать долгосрочные дорогие контракты, если они еще не уверены в успешности планируемых

нововведений и хотят только опробовать их. Для фирм, не концентрирующихся на одной территории с поставщиками, частые и малые заказы приведут к резкому росту транспортных издержек. А для крупных фирм, интегрирующих в себе несколько этапов производства, изменения на одной стадии невозможны без перестройки во всех остальных подразделениях, что обесценивает выгоды от инновационной деятельности. Таким образом, инновации в кластере становятся неотъемлемым элементом деятельности его участников, стремящихся поддерживать свою конкурентоспособность на мировом рынке (Aziz K. A., Norhashim M., 2008).

Кластеры и образование нового бизнеса. Последний эффект, который обусловлен кластерным развитием, относится к образованию новых компаний на территории кластера (в т. ч. в том числе и представительства, филиалы и дочерние офисы). Это объясняется рядом причин.

Во-первых, кластер предоставляет больше доступной информации обо всех возможностях для бизнеса. Само скопление действующих фирм является сигналом о том, что на данной территории бизнес возможен, причем рыночная власть не сконцентрирована в руках нескольких игроков.

Во-вторых, данный эффект достигается во многом благодаря менее жестким барьерам для входа компаний, чем вне территории базирования кластера. Тесное взаимодействие фирм и организаций на разных стадиях производственного процесса гарантирует наличие всех необходимых поставщиков и факторов производств, снижая издержки на их поиск и приобретение. Не менее важную роль играют финансовые институты, которые уже адаптированы к сотрудничеству с компаниями, ориентированными на специализацию кластера. С одной стороны, это приводит к снижению издержек на получение доступа к заемным средствам, с другой стороны – риск неполучения денежных средств становится маловероятным.

Усиленные процессы конкуренции в совокупности с менее жесткими барьерами входа значительно увеличивают темпы появления новых фирм и прекращение деятельности старых. Однако это не свидетельствует о том, что кластер является нестабильной структурой, поскольку оставшиеся фирмы с каждым циклом становятся всё сильнее относительно конкурентов на глобальном рынке. В этом и заключается главное преимущество кластера.

Сравнительный анализ влияния кластерного подхода на процессы экономического развития ИТК Самарской и Калужской области

Итак, определив на теоретическом уровне эффекты, возникающие в результате применения кластерного подхода, мы теперь обратимся к отечественной практике, основное место в которой в настоящее время занимает *Программа поддержки развития пилотных инноваци-*

онных территориальных кластеров. В данной работе мы сосредоточимся на анализе кластеров Самарской и Калужской области, участвующих в государственной программе. Рассмотрим данные кластеры более подробно.

Инновационный территориальный аэрокосмический кластер Самарской области специализируется на ракетно-космическом производстве, авиа- и двигателестроении. Сильной стороной кластера является деятельность на его территории большего количества крупных промышленных предприятий, реализующих целый перечень капиталоемких инвестиционных проектов. Модель организации данного кластера можно охарактеризовать как «якорную территорию крупного высокотехнологичного бизнеса». Главные угрозы развития здесь кроются в закрытой модели инновационной деятельности, в сильной зависимости от динамики макроэкономической среды и государственных заказов.

Кластер фармацевтики, биотехнологий и биомедицины Калужской области характеризуется активной деятельностью целого ряда инновационных предприятий. Успех деятельности был бы невозможен без развитого научного потенциала региона. Таким образом, модель организации данного кластера можно охарактеризовать как «концентрацию малых и средних инновационных компаний». Основным сдерживающим фактором здесь являются трудности преодоления ранних стадий развития малыми инновационными компаниями, которые не обладают доступом к большим инвестициям, необходимым для коммерциализации инновационных разработок и устойчивого выхода на рынок конечной продукции (в отличие от крупных предприятий кластера Самарской области).

Анализируя данные кластеры, мы будем апеллировать к концепции Портера и исследовать их на наличие трех указанных выше эффектов. Объектом анализа станут показатели, приведенные в Докладе Министерства экономического развития Российской Федерации «Кластерная политика. Концентрация потенциала для достижения глобальной конкурентоспособности» 2015 года. Отдельно стоит отметить, что приведенные в докладе показатели позволяют нам судить о наличии всех трех эффектов. Разделив данные показатели на три группы, согласно эффектам, мы можем провести сравнение 2 кластеров.

По показателям, характеризующим **рост производительности** в кластерах, можно сделать следующие выводы. Динамика показателей результатов (*output*) роста производительности у кластеров приблизительно равна (с небольшим опережением кластера Самарской области). Однако у кластера Калужской области с намного меньшими темпами растут показатели-вложений (*input*) в рост производительности (Рис. 1). Речь идет об инвестициях, которые по Портеру являются основой роста производительности.

В данном случае мы видим, что статистика соотносится с моделями организации кластеров: крупные предприятия Самарского кластера вынуждены постоянно увеличивать инвестиции, чтобы в результате получить такой же рост производительности, как у предприятий Калужского кластера, производительность которых растет за счет их гибкости и мобильности.

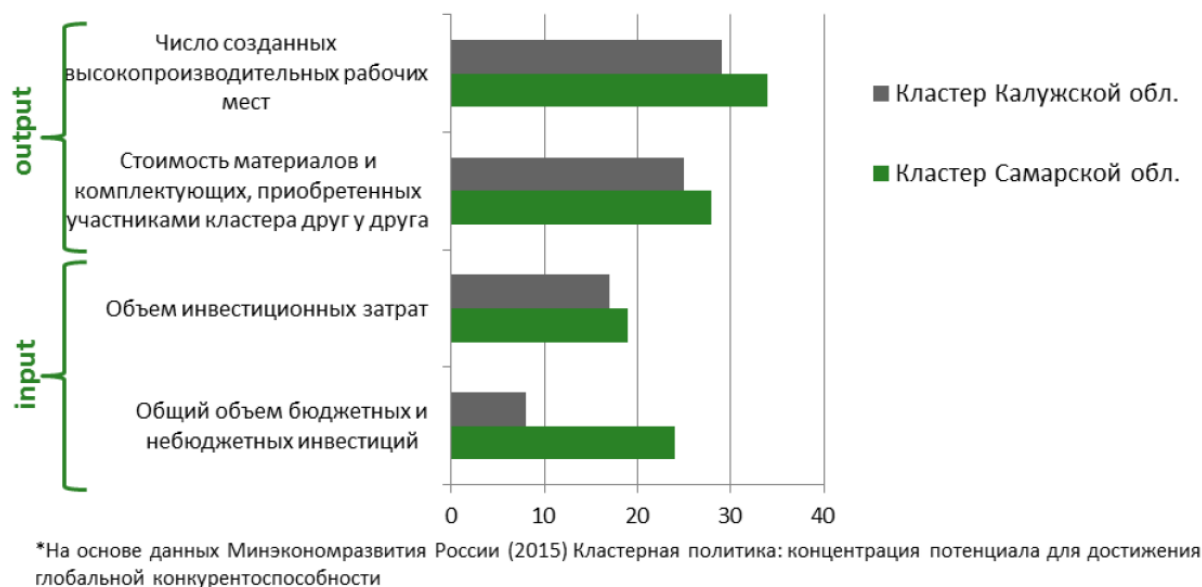
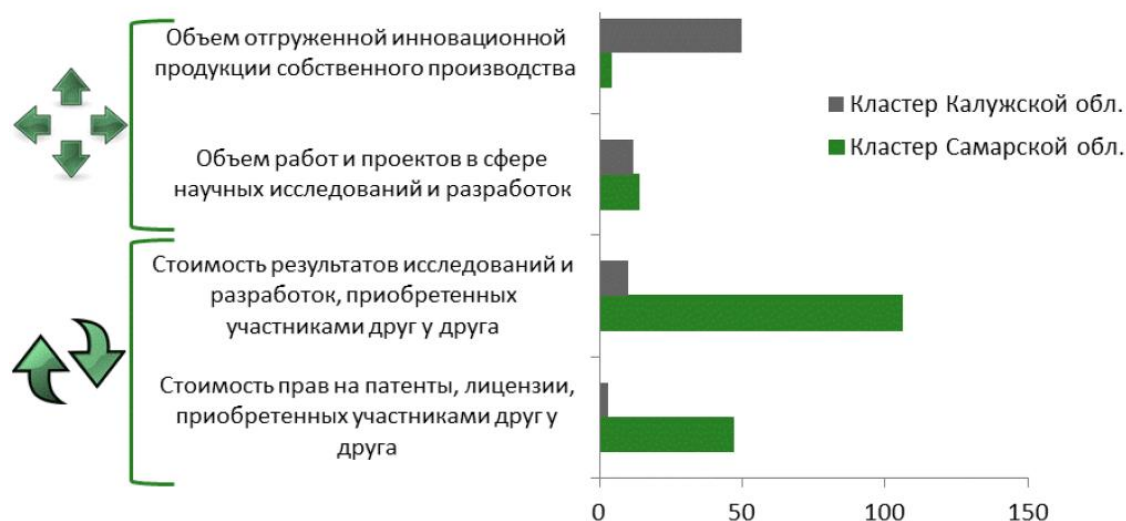


Рисунок 1. Средний прирост показателей производительности кластеров (%) (оценка и прогноз / 2012-2017 гг.)

Данные по показателям **стимулирования инновационной деятельности**, формируют следующую картину. Показатели, характеризующие экспорт результатов инновационной деятельности за пределы кластера, в целом, имеют лучшую динамику у Калужского кластера. В то же время, предприятия Самарского кластера демонстрируют значительно более сильный рост показателей, определяющих *взаимодействие* участников кластера в сфере исследований и разработок (Рис. 2).

Таким образом, еще раз подчеркивается различия кластеров, которые мы определили на уровне их моделей. С одной стороны, мы наблюдаем более конкурентную среду кластера фармацевтики. Компании здесь концентрируются на одном этапе цикла развития, стремясь выйти за границы кластера и привлечь недостающие ресурсы развития. С другой стороны, крупные участники аэрокосмического кластера при участии регионального правительства сделали стратегически важную ставку на развитие вокруг себя «инновационного пояса». Отдавая ВУЗ-ам, научным организациям и малому бизнесу на аутсорсинг часть инновационной активности, данные предприятия повышают кооперацию внутри кластера и, как результат, не уступают в развитии более маленьким и гибким кластерам.



*На основе данных Минэкономразвития России (2015) Кластерная политика: концентрация потенциала для достижения глобальной конкурентоспособности

Рисунок 2. Средний прирост показателей инновационной активности кластеров (оценка и прогноз / 2012-2017 гг., в %)

Наконец, анализируя показатели, характеризующие **образование нового бизнеса** в кластерах, необходимо отметить следующее. По данному эффекту в докладе посчитан только показатель численности работников организаций, который позволяет лишь косвенно судить об образовании нового бизнеса в кластере. В первую очередь, здесь необходимы данные о динамике количества организаций-участников в составе кластера. Так или иначе, в научных работах не раз упоминается взаимосвязь увеличения рабочих мест и образования нового бизнеса, что в условиях представленных ограничений позволяет нам интерпретировать представленный в докладе показатель как показатель наличия третьего эффекта.

Отмечая же основные тенденции, стоит обратить внимание, что в кластере Самарской области прогнозируется спад численности работников в ближайшие годы. В то же время, в Калужском кластере мы наблюдаем положительный тренд как в прошлые года, так и в краткосрочном прогнозе (Рис. 3).

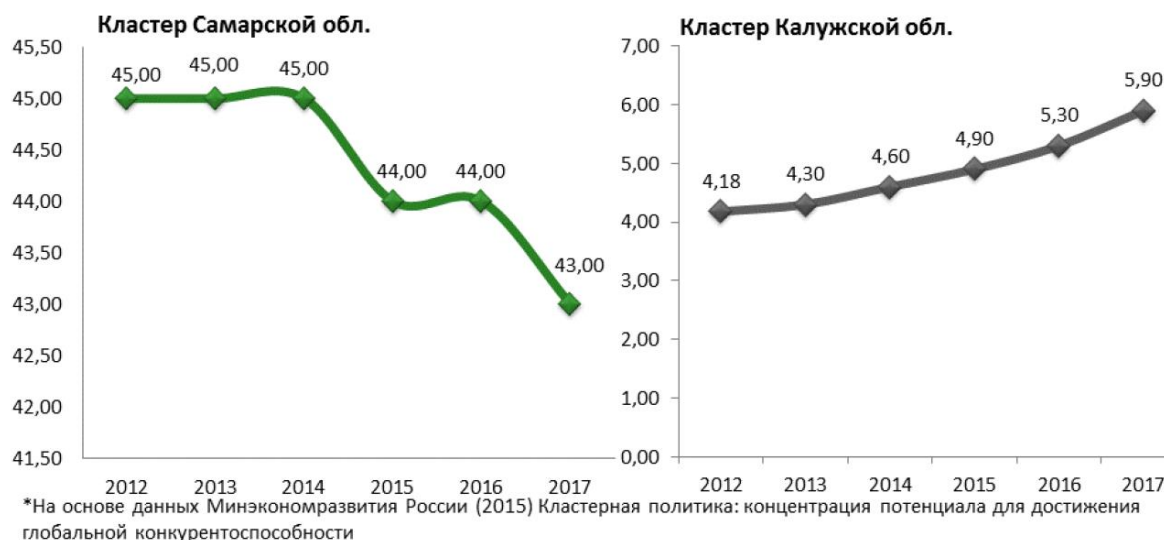


Рисунок 3. Численность работников-организаций участников: оценка и прогноз (тыс. чел)

Интерпретируя данную тенденцию можно предположить, что ввиду своего меньшего масштаба и большей гибкости фармацевтический кластер в меньшей степени подвержен колебаниям на рынке, поскольку может эффективно подстраиваться под них, сохраняя положительный тренд развития. Также нельзя забывать, что аэрокосмический кластер находится в более сильной зависимости от заказов государства, колебание которых, как правило, сложнее прогнозировать.

Заключение

В данной статье на теоретическом уровне, а также на примере кластеров Самарской и Калужской области, участвующих в Программе поддержки ИТК, было выявлено и проанализировано влияние кластерного подхода на процессы экономического развития регионов. Развитие кластеров, в том числе и с помощью инструментов кластерной политики, оказывает влияние на процессы экономического развития в 3 ключевых направлениях: а) рост производительности; б) стимулирование инновационной деятельности; в) образование нового бизнеса.

В связи с этим, повышение эффективности управления кластерным развитием в России возможно благодаря усовершенствованию методики учета показателей развития кластера. Данная методика должна опираться на выявленные в данной работе эффекты. В противном случае кластерная политика не может быть правильно сформулирована на этапе ее разработки и скорректирована на этапе реализации.

Важно также отметить, что модель организации деятельности кластера является фактором, определяющим характер и интенсивность указанных выше эффектов. Поэтому дополнительным направлением повышения эффективности кластерной политики является анализ моделей кластеров и уровня развития их элементов.

Список литературы:

1. Куценко Е. С. Рациональная кластерная стратегия: маневрируя между провалами рынка и государства // Форсайт. 2012 Т. 6. № 3. С. 6-15;
2. Ленчук Е.Б., Власкин Г.А. Кластерный подход в стратегии инновационного развития зарубежных стран //Проблемы прогнозирования. 2010. №5. С. 38-51;
3. Портер М. Конкуренция: Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. 608 с.;
4. Сеник Д. Индикаторы конкурентоспособности регионов: европейский подход //Регион: экономика и социология. 2005. №. 2. С. 197-205;
5. Andersson T. et al. Cluster Policies Whitebook. – IKED-International Organisation for Knowledge Economy and Enterprise Development, 2004. 252 p.;
6. Aziz K. A., Norhashim M. Cluster-Based Policy Making: Assessing Performance and Sustaining Competitiveness //Review of Policy Research. 2008. Vol. 25. No. 4. P. 349-375;
7. Gordon I. R., McCann P. Industrial clusters: complexes, agglomeration and/or social networks? //Urban studies. 2010. Vol. 37. No. 3. P. 513-532;
8. Porter M. E. The competitive advantage of nations // Harvard business review. 1990. Vol. 68. No. 2. P. 73-93;
9. Sölvell Ö., Lindqvist G., Ketels C. The Cluster Initiative Greenbook. Stockholm: Ivory Tower, 2003. 93 p.

Родионова Ю.Д.

Централизация государственных закупок в контрактной системе и ее влияние на результативность закупочной деятельности в субъекте РФ

Аннотация: *Статья посвящена проблемам реформирования системы государственных и муниципальных закупок, в том числе вопросам централизации закупок в контрактной системе и ее влиянию на результативность закупочной деятельности в субъектах РФ.*

Ключевые слова: *система государственных и муниципальных закупок, контрактная система, результативность закупочной деятельности.*

Активное реформирование системы государственных и муниципальных закупок, а также стремление к контролю издержек и упорядочению процессов приводит к повышению интереса к вопросам централизации закупок, как среди практиков закупок, так и среди теоретиков и государственных чиновников. С вступлением Федерального Закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе) в силу расширяется круг функций органов исполнительной власти, подлежат государственному регулированию новые стадии закупочного процесса, что влечет за собой перераспределения полномочий и поиски способов оптимальной региональной модели централизации для каждого субъекта Российской Федерации.

Согласно новому закону, субъектам Российской Федерации предоставлено право принимать активное участие в формировании своих региональных контрактных систем. Одним из главных вопросов применения вступившего в силу Закона о контрактной системе является установление подходящей степени централизации закупок на уровне субъекта РФ. В соответствии с заключительными положениями Закона о контрактной системе, указанное решение органы исполнительной власти и органы местного самоуправления должны принять до 1 января 2016 года³¹. Учитывая необходимость выбора собственной модели осуществления закупок, анализ регионального опыта повышения эффективности контрактных систем в субъектах РФ на сегодняшний день является актуальным.

В соответствии с существующей практикой организации системы государственных закупок в настоящее время можно выделить три модели организации государственных закупок: централизованная, децентрализованная и смешанная.

³¹ См. часть 2 статьи 114 Закона о контрактной системе (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 4 июня 2014 года N 140-ФЗ; Федеральным законом от 31 декабря 2014 года N 498-ФЗ)

Централизованная модель предусматривает осуществление размещения заказа на закупку специализированной организацией или единым структурным подразделением органа исполнительной власти. При максимальном уровне централизации формируется специальное ведомство, которое отвечает за все закупки или соответствующий закупочный департамент крупной компании.

Применение централизованной модели наиболее эффективно в случае закупок сложной, уникальной продукции или продукции с высокой стоимостью. Также централизованная модель уменьшает риск дублирования информации, а также риск возникновения ошибок из-за уменьшения координации (*Alonso, Dessein and Matouschek, 2008*). Возникает эффект синергии за счет экономии на масштабе закупок и отсутствия дублирования функций (*Li. L, 2007*);

При сравнении с централизованной системой стоит отметить, что децентрализованная система является более гибкой и динамичной, когда дело касается точечной закупки товаров, так как дает возможность быстро обнаруживать потребность и находить средства для ее удовлетворения. Николас Блум, Рафаэлла Садун и Джон Ван Ринен в своей работе «Recent Advances in the Empirics of Organizational Economics» отмечают, что децентрализация снижает затраты на передачу информации и коммуникацию (*Bolton and Dewatripont, 1994*), а также повышает скорость реакции на рыночные изменения (*Thesmar and Thoenig, 1999, 2000*).

Таким образом, децентрализованная модель наиболее эффективна в случае закупок простой однородной продукции и когда сотрудники заказчика обладают достаточной квалификацией (*Askenazy, 2001*). Однако многие авторы отмечают, что чаще всего наиболее выигрышной стратегией является комбинация элементов этих двух типов систем (*Albano, G.L. and Sparro, M., 2010*), (*Callender, G and McGuire, J, 2005*).

Если обратиться к российским реалиям, то в Законе о контрактной системе предусмотрена возможность централизации закупок, а также регламентированы ее возможные виды и способы. В рамках предыдущего Федерального Закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов) в ч. 2 ст. 4 была только предусмотрена возможность создания уполномоченного органа, при этом порядок осуществления централизации и ее виды и способы не регламентировались.

Как было отмечено выше, одним из главных вопросов применения Закона о контрактной системе является установление подходящей в рамках соответствующего субъекта РФ схемы централизации закупок. Учитывая необходимость выбора собственной модели осуществления закупок и определения оптимальной модели централизации, на данном этапе развития закупочной системы представляется необходимым провести анализ опыта создания уполномоченных органов на уровне субъекта РФ.

Степень централизации закупок (по объему передаваемых уполномоченному органу (учреждению) полномочий):

1. Полная централизация (передача полномочий на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных (муниципальных) контрактов, их исполнение, обеспечение их оплаты);
2. Частичная централизация (передача полномочий только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
3. Отсутствие централизации (заказчик самостоятельно выполняет все действия, связанные с закупками).

На основе анализа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации можно сделать вывод о том, что в большинстве проанализированных субъектах РФ закупки централизованы, то есть функции по осуществлению закупок для заказчиков сосредоточены в соответствующем уполномоченном органе (учреждении). В тоже время в 9 субъектах РФ не создано уполномоченного органа (учреждения) на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), то есть заказчики самостоятельно выполняют все действия, связанные с закупками.

Анализ различных вариантов централизации закупок в субъектах Российской Федерации показал, что не во всех субъектах РФ в уполномоченном органе централизуются все процедуры закупок для всех заказчиков региона. Несмотря на то, что частичная централизация не предусмотрена в Законе о контрактной системе, в некоторых субъектах РФ присутствует так называемая «выборочная» или частичная централизация. В рамках данной работы все ограничения, по которым отбираются процедуры закупок, централизуемые в уполномоченном органе (учреждении), были объединены в следующие группы:

- 1) по виду заказчика (например, в Липецкой области Уполномоченный орган осуществляет закупки только для части заказчиков области в соответствии с перечнем государственных заказчиков);
- 2) по виду заказчика (например, уполномоченный орган Чувашской Республики определяет поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, за исключением определения поставщиков на закупку изделий медицинского назначения, лекарственных препаратов и т.д.);
- 3) по способу определения поставщика (например, в Приморском крае, уполномоченным органом осуществляются только конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

4) по видам товаров (например, в Республике Дагестан, уполномоченный орган организует проведение процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в случаях закупки вычислительной и офисной техники, транспортных средств и т.д.);

5) по размеру начальной (максимальной) цены контракта (например, Уполномоченный орган Пензенской области осуществляет определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) только в случае, если начальная максимальная цена государственного контракта превышает 5 миллионов рублей).

В итоге, несмотря на общую тенденцию к сосредоточению функции по осуществлению закупок для заказчиков в уполномоченном органе (учреждении), варианты централизации различны в большинстве проанализированных субъектах РФ. Поэтому далее необходимо проанализировать в целом целесообразность создания централизованных органов (или передачу соответствующих функций) на примере одного субъекта РФ.

Несмотря на продолжительные обсуждения о несовершенстве регулирования государственных закупок и способы повышения эффективности закупочной деятельности, данные вопросы до сих пор остаются открытыми. Наиболее часто при оценке эффективности различных закупочных моделей используется показатель процента экономии бюджетных средств. Однако многие аналитики считают данный показатель необъективным, так как высокий процент экономии в большинстве случаев показывает, что заказчиком была некорректно определена начальная максимальная цена контракта.

При определении эффективности централизованной системы государственных закупок должна учитываться не только денежная составляющая закупочного процесса в виде экономии бюджетных средств, но и недопущение при проведении закупок случаев необоснованного завышения цен, задержек в реализации закупочных процедур, заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями.

Для анализа целесообразности применения централизованной модели закупок на региональном уровне были предложены показатели индикативной эффективности уполномоченного органа в субъекте РФ, такие как доля конкурентных процедур в общем объеме закупок уполномоченного органа, доля контрактов с субъектами малого предпринимательства, СОНКО в общем объеме заключенных контрактов, среднее количество поданных заявок на конкурентные процедуры и число допущенных участников к данным процедурам, среднее снижение цены в процентах от начальной цены (кроме ЕП), задержки и проблемы при исполнении контрактов, доля расторгнутых контрактов в общем числе заключённых контрактов за определенный период, а также показатель доли обжалований, признанных обоснованными, в общем количестве проведенных контрактов. Данный список можно дополнить необходимыми, но сложно оценимыми в числовом выражении индикаторами как экономия кадровых,

материальных и организационных ресурсов на осуществление закупок, прозрачность, а также подконтрольность проводимых процедур закупок, исключение субъективных факторов, которые влияют на выбор поставщика.

В идеале предложенные показатели способствуют комплексной оценке результативности и эффективности закупочной деятельности уполномоченного органа. Однако в силу того, что в настоящее время практически отсутствуют научно разработанные критерии и показатели эффективности функционирования системы управления государственными закупками, а также данные в открытых источниках информации, был сделан вывод о том, что комплексный анализ на данном этапе развития института государственных закупок представляется невозможным.

Поэтому в исследовании был оценен один из указанных параметров, а именно уровень квалификации кадрового состава Уполномоченного органа и характеризующий его показатель количества нарушений, допущенных в работе такого органа (показатель доли успешно обжалованных действий).

Практика показывает, что нарушения при проведении закупочных процедур во многом происходят из-за недостаточной компетентности управленческого персонала. По оценке итальянских экспертов, потери от коррупции в сфере закупок у них составляют 20%, а от непрофессионализма 80% (*Bandiera et al.*, 2009). Именно поэтому одной из ключевых задач развития контрактной системы является организация профессиональной подготовки кадров, реализация на практике заложенного в законодательстве принципа профессионализма.

Для того чтобы определить уровень подготовки и профессионализма кадров уполномоченного органа в субъекте РФ, был проведен анализ жалоб, поступивших на действия уполномоченного органа Калужской области - Министерства конкурентной политики.

В ходе анализа полученной и структурированной информации было выявлено, что за рассматриваемый период времени доля необоснованных жалоб составила 89%, что свидетельствует о положительных результатах работы Министерства конкурентной политики Калужской области. Также в соответствии с полученными результатами доля обоснованных жалоб составляет 9%, а доли частично обоснованных и отозванных жалоб по 1 % соответственно. В результате можно сделать вывод о том, что кадровый состав уполномоченного органа обеспечивает необходимый качественный уровень размещения заказов.

Также на основе анализа поступивших жалоб на уполномоченный орган были определены основные группы нарушений, допущенных уполномоченным органом при проведении закупочных процедур.

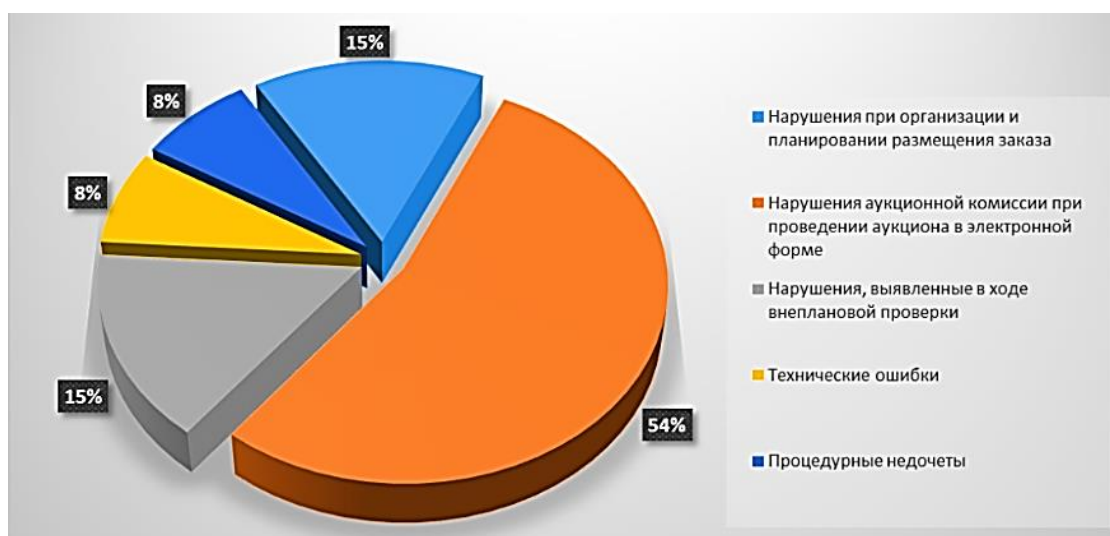


Рисунок 1. Основные группы нарушений, допущенных Уполномоченным органом при проведении закупочных процедур (01.01.2014 — по 30.11.2014)

Из представленных данных видно, что в основном обоснованные жалобы поступали на действия аукционной комиссии при проведении аукциона в электронной форме – 54 % от общего количества обоснованных жалоб. Но скорее всего высокий процент ошибок аукционной комиссии связан не с низким уровнем квалификации работников, а с большим объемом аукционов в электронной форме как способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Уполномоченным органом за рассматриваемый период проведено 159 аукционов в электронной форме (53, 72 % от общего количества проведенных процедур).

Причины указанных ошибок могут быть связаны с недостаточным кадровым обеспечением или недостаточным профессиональным уровнем кадрового состава уполномоченного органа. Наиболее существенным результатом проведенного исследования было выявление в работе уполномоченного органа технических ошибок и процедурных недочетов, процент которых хоть и небольшой (в общем 15 % от общего количества обоснованных жалоб), но напрямую зависит от профессионализма и квалификации кадрового состава уполномоченного органа в субъекте РФ. В ходе анализа обоснованных жалоб были выявлены технические ошибки (8%), допущенные уполномоченным органом. Например, в ходе размещения на официальном сайте информации о принятом конкурсной комиссией решении секретарем комиссии была допущена техническая ошибка – оценка по одной заявке была введена как оценка по другой заявке.

Также 8% нарушений приходится на процедурные недочеты, например, нарушение уполномоченным органом требований части 7 статьи 67 и части 8 статьи 69 Закона о контрактной системе (протокол, который направляется оператору электронной площадки, а также раз-

мещается на официальном сайте в сети «Интернет, должен быть подписан всеми присутствующими на заседании членами аукционной комиссии не позднее даты окончания срока рассмотрения данных заявок).

Выявленные проблемы вовсе не означают отсутствие положительных новаций в контрактной системе. Проблемы будут возникать всегда, особенно в переходный период, а вот их своевременное решение приведет к выстраиванию и закреплению эффективной модели государственных закупок. Поэтому в рамках данной работы были предложены следующие рекомендации для уполномоченного органа, направленные на предупреждение и недопущение в дальнейшем выявленных нарушений:

1. Разработать и утвердить типовые формы конкурсных, аукционных документаций, контрактов, протоколов заседания комиссий для повышения уровня подготовки закупочной документации;
2. Установить единые требования к содержанию закупочной документации для минимизации коррупционных рисков на стадии формирования закупки (в части определения и обоснования цены контракта заказчиками, выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
3. Выработать методические рекомендации по корректному составлению технического задания, условий исполнения, установления требований к участникам закупки, предусмотренных законом о контрактной системе с учетом последних изменений в законодательстве;
4. Усилить внутренний контроль за порядком осуществления закупок (соблюдение процедурных норм, единых сроков закупочных процедур, регулярная отчетность, а также мониторинг результатов проведения закупочных процедур);
5. Разработать порядок взаимодействия с заказчиками, находящимися на территории субъекта РФ, в части согласования и выработки предложений по методологическому сопровождению деятельности заказчиков.

Помимо указанных мер необходимо предусмотреть возможность предоставления методических рекомендаций, инструкций, обучающих вебинаров (например, как представлено на официальном сайте уполномоченного органа в Белгородской области - Управления государственного заказа и лицензирования Белгородской области). В совокупности предложенные меры позволят реализовать в субъекте РФ практическую помощь государственным унитарным предприятиям, бюджетным и автономным учреждениям по успешному соблюдению требований законодательства.

Необходимо отметить, что при централизованной системе управления закупками значительную роль также играет эффективное взаимодействие уполномоченного органа с государственными заказчиками. Поэтому вне зависимости от степени централизации необходим

четко прописанный порядок взаимодействия, типовой административный регламент, детализирующий действия уполномоченного органа (учреждения) и заказчиков при осуществлении процедур закупок.

Хотя полученные выводы нуждаются в дополнительной проверке на более широком массиве данных, включающем не один показатель оценки эффективности, можно констатировать, что в целом следует согласиться с идеей усиления централизации закупочной системы в Российской Федерации. Однако при формировании единой модели организации государственных закупок необходимо учитывать тот факт, что у каждого региона есть своя специфика, своя система механизмов и мер, позволяющих эффективно расходовать бюджетные средства.

В заключении необходимо отметить, что использование успешного регионального опыта централизации закупок и предложенного алгоритма оценки результативности должно быть осмысленным, ведь другим субъектам РФ необходимо учитывать региональные различия, обусловленные культурно-историческими традициями субъектов РФ, их социально-экономическим своеобразием и особенностями региональных политических режимов. Отсюда следует, что стратегия централизации закупок может быть эффективной лишь в случае ее адаптации к региональной дифференциации и специфичности выбранного субъекта РФ.

Список литературы:

1. *Alonso R, Dessein W, Matouschek N.* When does coordination require centralization? // *Am. Econ. Rev.* 2008. 98(1):145–79
2. *Li L.* Supply chain management: concepts, techniques and practices enhancing the value through collaboration // *World Scientific.* 2007
3. *Bloom Nick, Sadun Raffaella and Van Reenen John.* Recent advances in the empirics of organizational economics // *CEP Discussion Paper.* Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London. 2010. No. 970.
4. *Bolton P, Dewatripont M.* The firm as a communication network // *Q. J. Econ.* 1994. 109(4):809–39
5. *Thesmar D, Thoenig M.* From flexibility to insecurity: how vertical separation amplifies firm-level uncertainty // *J. Eur. Econ. Assoc.* 1999. 5(6):1161–202
6. *Thesmar D, Thoenig M.* Creative destruction and organization change // *Q. J. Econ.* 2000. 115(4):1201–37
7. *Askenazy P.* Innovative workplace practices and occupational injuries and illnesses in the United States // *Econ. Ind. Democr.* 2001. 22(4):485–516
8. *Albano G.L. and Sparro M.* Flexible Strategies for Centralized Public Procurement // *Review of Economics and Institutions.* 2010. 1 (2), Article 4.
9. *Callender, G. and McGuire, J.* A tale of two cities in the search for the perfect procurement system In K.V // *Thai et al. (Eds.), Challenges in Public procurement: An International Perspective.* 2005. 101-125.
10. *Bandiera, O., Prat, A., & Valletti, T.* Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment // *American Economic Review.* 2009. 99 (4). 1278-13

Свиридов А.А.

Фискальная децентрализация и инвестиционный потенциал российских регионов

***Аннотация:** В статье рассматриваются фискальные стимулы для развития регионального инвестиционного потенциала в условиях бюджетного федерализма. Результаты проведённого эмпирического анализа показывают, что фискальная децентрализация имеет неодинаковое влияние для развития инвестиционного потенциала в различных российских регионах.*

***Ключевые слова:** бюджетный федерализм, децентрализация, регионалистика*

Существуют теоретические предпосылки утверждать, что увеличение доли доходов от налогов, собираемых на территории региона и перечисляемых в консолидированный бюджет региона (вместо зачисления в федеральный бюджет) должно создавать для рациональных субнациональных руководителей стимулы к увеличению налогового потенциала региона. Это объясняется тем, что в случае получения субнациональным бюджетом большей части доходов от налогов, собираемых на территории региона, предельная отдача от действий субнациональных властей по расширению налоговой базы для увеличения доходной части регионального бюджета растёт.

Вместе с тем следует учитывать, что, с одной стороны, налоговый потенциал региона лишь косвенно определяется его инвестиционным потенциалом, а с другой стороны, возможности субнациональных властей влиять на инвестиционный потенциал чаще всего ограничены. Первое объясняется тем, что изменения в инвестиционном потенциале региона отражаются на изменении его налогового потенциала с некоторым лагом, который определяется средним сроком реализации инвестиционных проектов, стимулированных увеличением инвестиционного потенциала. Второе связано с неадминистративными факторами инвестиционного потенциала, такими, как географическое расположение региона, ресурсный потенциал, климатические условия и т.д. Таким образом, исследование отношений системы бюджетного федерализма и инвестиционного потенциала имеет свои отличительные особенности в сравнении с исследованием связи бюджетного федерализма и проблем экономического роста регионов. Цель настоящей работы – определить степень стимулирующего воздействия фискальной децентрализации для развития регионального инвестиционного потенциала.

Теоретический обзор

Сторонники теории федерализма, сохраняющего рынок («market-preserving federalism») предполагают (Weingast B.R., 1995), что политическая рента и стремление властей к получению политической ренты являются значительными сдерживающими факторами экономического развития в современных обществах. Рентоориентированное поведение политиков означает, что они заинтересованы в решениях, обеспечивающих минимально отложенную во времени материальную выгоду для себя или для инвестиций в собственный политический капитал. Такие действия могут способствовать росту популярности политика, но при этом, как правило, являются экономически неэффективными, так как ведут к искусственному ограничению экономической конкуренции, которая переходит в политическую сферу и требует дополнительных непроизводительных затрат (на политический пиар, лоббирование, взятки и т.п.) (Нуреев Р.М., 2005). С точки зрения теории федерализма, сохраняющего рынок, главным принципиальным ограничением для такого поведения является размер налогооблагаемой базы, являющейся источником потенциальной ренты. Мобильность позволяет фирмам и налогоплательщикам уходить из юрисдикций, характеризующейся высокой степенью рентоориентированности политиков, высокими налоговыми ставками или чрезмерно жёстким регулированием. Правительства, таким образом, имеют стимул регулировать указанные факторы, стремясь к достижению их эффективных значений, с целью привлечения максимального количества инвестиций для максимального расширения налогооблагаемой базы.

Рассуждая таким образом, сторонники федерализма, сохраняющего рынок, приходят к выводу, что децентрализация распределения налоговых доходов и увеличение доли налоговых доходов, поступающей в субнациональные бюджеты, создаёт для субнациональных властей стимулы к осуществлению политики, направленной на стимулирование регионального экономического роста, а также повышает эффективность расходования бюджетных средств (Weingast B.R., 2013) (Kappelera A., 2013).

Существует целый ряд эмпирических исследований, подтверждающих позитивное влияние налоговой децентрализации на развитие экономики региона. Например, работа (Jin H., 2005), на примере исследования опыта 29 китайских провинций в 1970-1999 годы, подтверждает, что повышение доли налоговых доходов, остающихся в региональном бюджете, приводило к увеличению мер по поддержке бизнеса, реализуемыми субнациональными властями, что приводило к росту негосударственного сектора экономики в регионе. Работа (Esteller A., 2005) на примере 44 регионов Испании в период 1977-1998 показывает, что фискальная децентрализация оказывает значительное влияние на рост инвестиций в инфраструктуру (авторы исследовали инвестиции региональных бюджетов в развитие дорожного хозяйства и образовательных учреждений).

Иной позиции в отношении роли фискального федерализма для экономического роста региона придерживаются сторонники бюджетного выравнивания. Предлагаемые ими модели свидетельствуют о том, что в случае отсутствия программ бюджетного выравнивания, фискальная децентрализация и децентрализация экономической политики способствуют росту регионального неравенства и сдерживают совокупный экономический рост за счёт ограничения мобильности экономических ресурсов, поскольку «отстающие» регионы будут иметь всё меньше возможностей стать привлекательными для потенциальных налогоплательщиков. В работе (Rodríguez-Pose A., 2009) показано, что отношение между децентрализацией и уровнем регионального неравенства в стране сильно зависит от уровня благосостояния страны, уровня неравенства до начала децентрализации, а также от качества механизмов межбюджетного распределения. Исследовав последствия фискальной и политической децентрализации на примере кросс-странового анализа 19 развитых и 7 развивающихся стран в период с 1990 по 2006 год, авторы приходят к выводу о том, что богатые страны с умеренным изначальным уровнем регионального неравенства и эффективными механизмами межбюджетного распределения не испытывают негативных последствий от децентрализации. В то же время страны с низким и средним уровнем подушевого дохода могут столкнуться с усилением неравенства между регионами ядра и периферии, особенно в отсутствии развитых фискальных систем.

Эмпирический анализ

В рамках работы изменение инвестиционного потенциала региона за определённый период операционализируется как изменение оценки инвестиционного потенциала этого региона в рейтинге инвестиционного потенциала регионов, подготавливаемом рейтинговым агентством «Эксперт»³². К достоинствам выбранного показателя следует отнести: 1) интегральный характер оценки потенциала, включающий оценки девяти частных потенциалов для каждого региона; 2) сравнительно долгосрочная история ежегодных наблюдений, позволяющая оценивать динамику региональных инвестиционных потенциалов начиная с 2006 года. К недостаткам показателя следует отнести: 1) неабсолютное значение оценки потенциала (оценка отражает долю региона в совокупном национальном инвестиционном потенциале), что означает влияние на изменение оценки потенциала выбранного региона изменения оценок других регионов; 2) «подозрительная» оценка изменения потенциала за 2008-2009 годы: по данным рейтинга, за этот период оценка инвестиционного потенциала для большинства регионов не изменилась; 3) в 2007-2008 годах были сделаны гораздо более значительные изменения в оценках по сравнению с остальными периодами: сумма квадратов разностей оценок 2007 и 2008 годов для всех регионов

³² Эксперт РА. Рейтинговое агентство: <http://www.raexpert.ru/rankings/>

$(\sum(\Delta InvRating_{2007-2008})^2)$ составляет $\approx 151,25$, тогда как среднее соответствующих сумм для прочих периодов составляет $\approx 1,54$.

Для оценки уровня фискальной децентрализации используется показатель изменения доли налоговых доходов, поступающих в региональный бюджет (по данным Росстата). Этот показатель прямо определяет выгоды региональных бюджетов от приращения налоговой базы, на которое направлены усилия региональных властей по улучшению инвестиционного потенциала.

Из выборки регионов были исключены субъекты федерации, упразднённые в течение рассматриваемого периода с 2006 по 2014 год. Таким образом, в выборку не попали: Агинский Бурятский АО, Коми-Пермяцкий АО, Корякский АО, Таймырский АО, Усть-Ордынский Бурятский АО, Эвенкийский АО. Также в выборку не включены регионы, в 2006-2014 годах отсутствовавшие в составе РФ: Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

Для анализа зависимости изменения оценок инвестиционного потенциала региона от изменения доли налоговых доходов, поступающих в региональный бюджет, использована модель линейной регрессии в следующей форме (формула 1):

$$\Delta InvRating_T = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta taxratio_T + \alpha_2 \Delta taxratio_{T-1} + \varepsilon_i. \quad (1)$$

В модели: $\Delta InvRating_T$ – изменение оценки инвестиционного потенциала по методике РА Эксперт за период T ; $\Delta taxratio_T$ – изменение отношения налоговых доходов, поступивших в консолидированный бюджет региона, к общей сумме налогов, собранных на территории региона (поступивших в федеральный бюджет и в консолидированный бюджет региона), за период T ; $\Delta taxratio_{T-1}$ – изменение отношения налоговых доходов, поступивших в консолидированный бюджет региона, к общей сумме налогов, собранных на территории региона (поступивших в федеральный бюджет и в консолидированный бюджет региона), за период $T-1$.

Модель, таким образом, учитывает влияние изменения доли налоговых доходов в субнациональный бюджет не только для текущего, но и прошлого периода (с точки зрения субнациональных властей). Это позволяет учесть фактор прошлого опыта в принятии решений, направленных на улучшение инвестиционного потенциала.

Диаграмма полученных коэффициентов детерминации R^2 для 83 регионов приведена в Приложении.

Результаты

По результатам оценки модели для получено 83 значения коэффициента детерминации. Параметры полученного вектора значений R^2 – в таблице.

Таблица 1. Оценка вектора значений R^2 для всех регионов

R^2	N	Среднее	Стандартное отклонение	Размах
	83	0,36	0,26	0,95

Анализ оценок моделей для различных регионов показал очень большой (0.95) размах показателей R^2 . В рамках модели это говорит о том, что для различных регионов уровень зависимости инвестиционного потенциала и фискальной децентрализации в значительной степени неодинаков. Для объяснения выявленных различий можно предложить следующие гипотезы, проверка которых может стать предметом дальнейших исследований.

1. *Фискальные стимулы, создаваемые децентрализацией, нивелируются особенностями системы бюджетного выравнивания*

Несмотря на то, что на протяжении рассмотренного периода средняя для всех регионов доля налогового дохода, направляемого в субнациональный бюджет, росла, для всех региональных бюджетов в совокупности она снижалась, что является продолжением долгосрочного тренда российской системы фискального федерализма на бюджетную централизацию. В работе (Vartapetov K., 2010) содержится исследование российской системы бюджетного выравнивания в период с 1997 по 2009 годы. Автор отмечает тенденцию к централизации доходов бюджетной системы в первом десятилетии 2000х, связывая её с ростом цен на углеводороды, который увеличивал долю доходов федерального бюджета в распределении налоговых доходов. С этой тенденцией он связывает рост зависимости регионов от трансфертных платежей из федерального бюджета, отмечая, что вертикальной системе перераспределения бюджетных доходов удалось сгладить горизонтальную бюджетную асимметрию. Автор приходит к выводу, что зависимость от трансфертов приводит к ослаблению стимулов к развитию для региональных правительств.

С точки зрения описанного в начале работы подхода «федерализм, сохраняющий рынок», трансферты создают возможность для получения политической ренты сверх пределов региональной налоговой базы, что ослабляет стимулы региональных властей к её развитию.

2. *Фискальные стимулы, создаваемые децентрализацией, нивелируются наличием мягких бюджетных ограничений*

Данная гипотеза тесно связана с предыдущей с той точки зрения, что в её основе также лежит высокий уровень централизации доходов российской бюджетной системы. В то же время значительный ряд полномочий передан на субнациональный уровень. При этом федеральные власти, передавая полномочия, не полностью снимают с себя ответственность за их осуществление: это связано с тем, что граждане в субнациональных юрисдикциях избирают

не только субнациональные власти, но и национальные власти, и считают последние ответственными также за осуществление полномочий субнациональными властями. Это может стимулировать оппортунистическое поведение и неэффективную бюджетную политику субнациональных властей, которые могут ожидать поддержки от центрального правительства в случае финансовых затруднений.

В работе (*Лавров А.*, 2001) авторы отмечают, что мягкие бюджетные ограничения могут не только сдерживать увеличение экономической эффективности в связи с фискальной децентрализацией, но могут подорвать макроэкономическую стабильность. Компенсация последствий неэффективной экономической политики региональных властей потребует значительных бюджетных затрат, что может привести к финансовому кризису.

В работе (*Синельников-Мурылев С.*, 2006) показано, как региональные власти могут действовать в условиях мягких бюджетных ограничений и почему в отсутствие серьёзных иных (нефискальных, в первую очередь – институциональных механизмов иерархического контроля) ограничений субоптимальное фискальное поведение становится рациональным выбором для субнациональных властей. Делая вывод о состоянии российской фискальной федеральной системы с точки зрения мягких бюджетных ограничений, авторы приходят к выводу, что, хотя в начале 2000-х эта проблема стала менее острой, существуют объективные предпосылки продолжать считать ее актуальной.

Заключение

С точки зрения подхода «федерализма, сохраняющего рынок», фискальная децентрализация должна стимулировать региональное экономическое развитие, поскольку потенциал рентоориентированного поведения субнациональных властей ограничивается региональной налоговой базой. Следовательно, субнациональные власти должны стремиться к расширению этой базы, повышать инвестиционную привлекательность региона и стимулировать экономический рост.

После анализа взаимосвязи инвестиционного потенциала регионов и фискальной децентрализации было выявлено, что для различных регионов эта взаимосвязь имеет разную силу, которая варьируется в широких пределах. Разброс показателя этой силы, предположительно, можно объяснить нивелированием стимулов к развитию инвестиционного потенциала региона, создаваемых фискальной децентрализацией, факторами системы бюджетного выравнивания и мягких бюджетных ограничений.

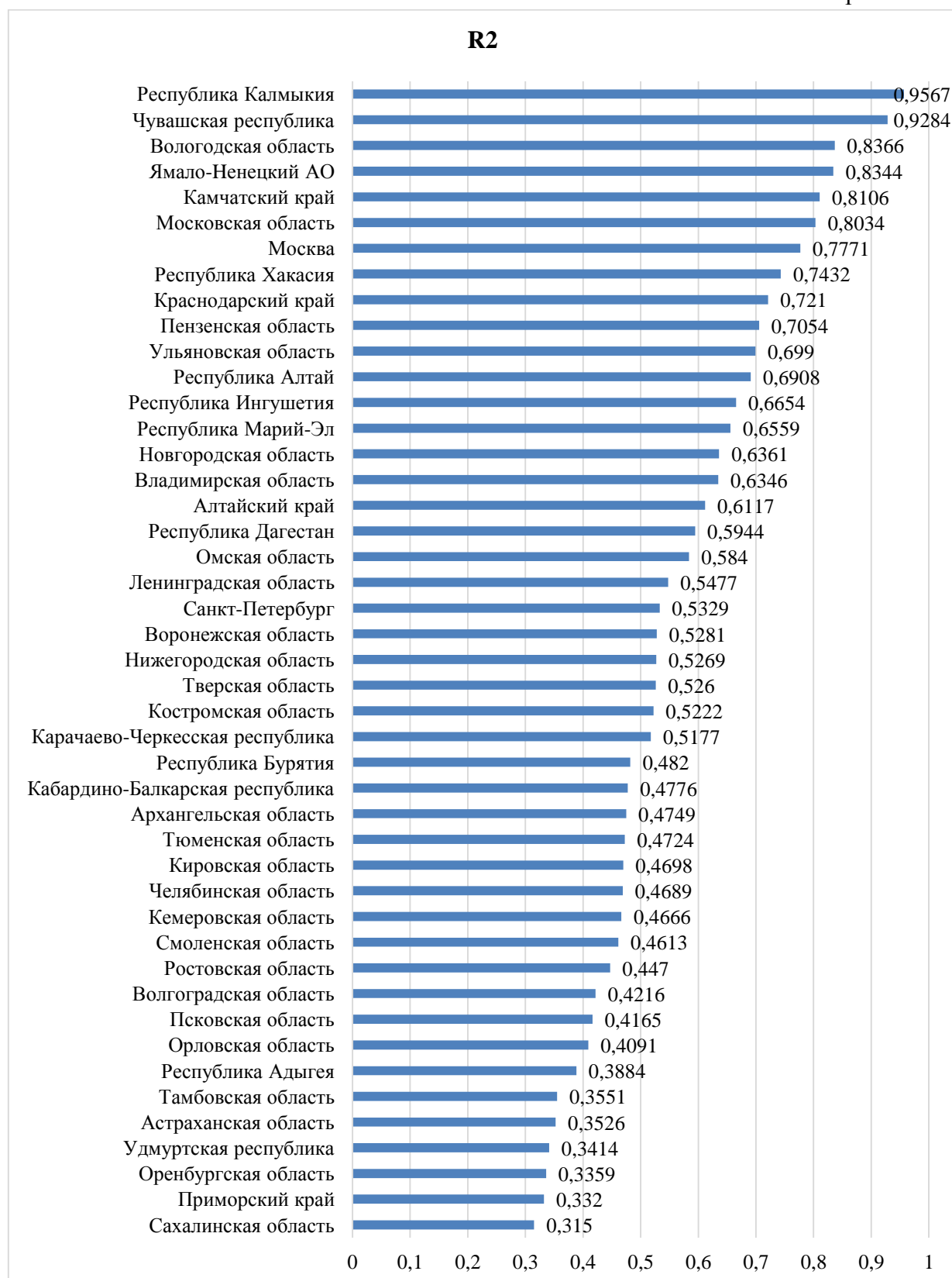
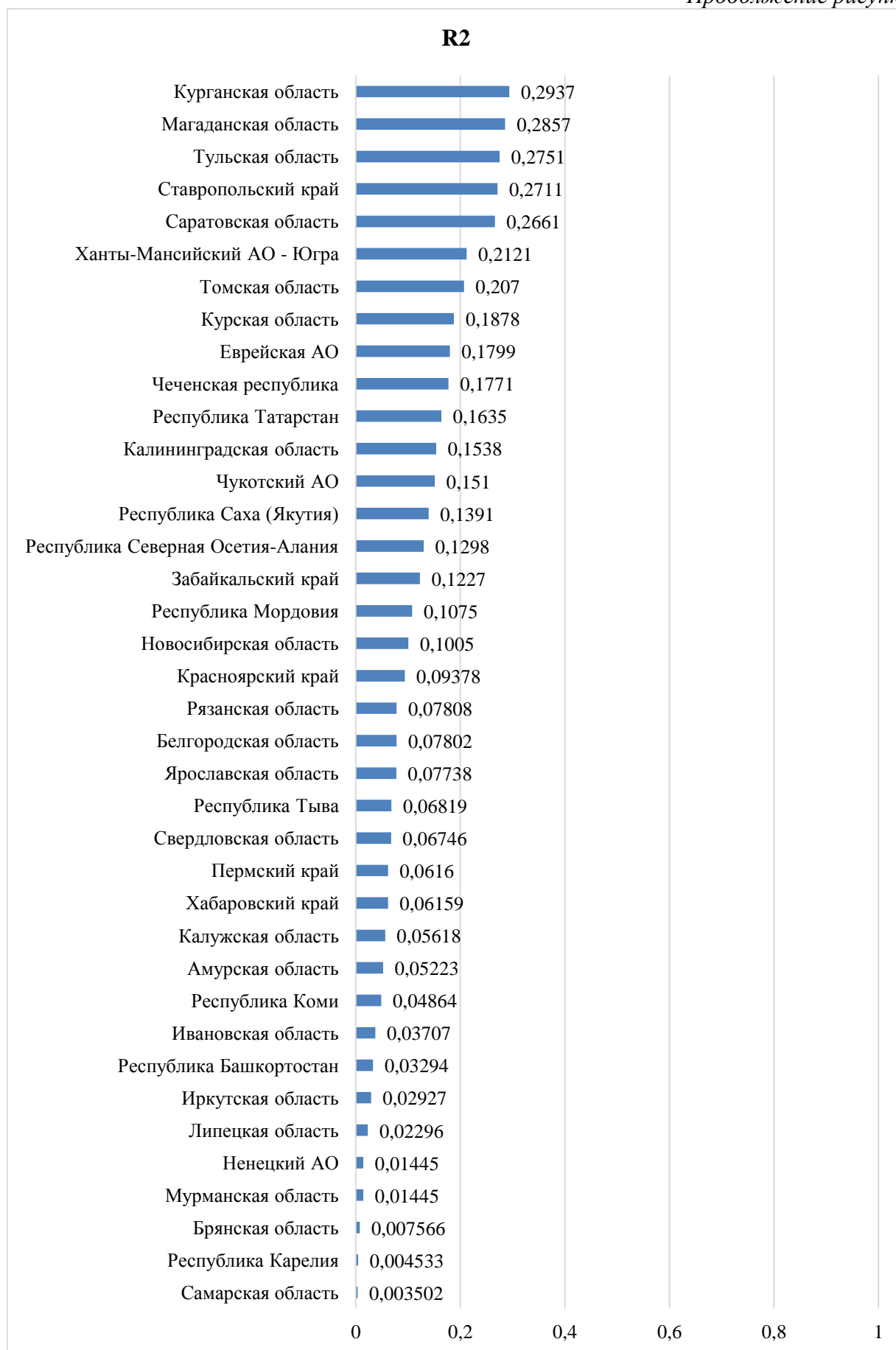


Рисунок 1. Оценки эмпирической модели для регионов.



Список литературы

1. Лавров А. Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Межбюджетные отношения в России: Необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей [Статья]. - Париж : Центр по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР, 2001;
2. Нуреев Р. М. Теория общественного выбора. Курс лекций. М. : Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2005;
3. Синельников-Мурылев С. Кадоchnikov П. и др. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей [Книга]. - М. : ИЭПП, 2006;
4. Esteller A. Solé A. Does decentralization improve the efficiency in the allocation of public investment? Evidence from Spain [Журнал] // Working Papers. - Barcelona : Institut d'Economia de Barcelona, 2005 г.. - 5;
5. Jin H. Qian Y., Weingast B. Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style [Журнал] // Journal of Public Economics. - 2005 г.. - 89. - стр. 1719–1742;
6. Kappelera A. Solé-Ollé A., Stephanc A., Våliläd T. Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure? [Журнал] // European Journal of Political Economy. - сентябрь 2013 г.. - Т. 31. - стр. 15-25;
7. Rodríguez-Pose A. Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis [Журнал] // Working Papers. - Madrid : Instituto Madrileño de Estudios Avanzados (IMDEA) Ciencias Sociales, 2009 г.. - 4;
8. Vartapetov K. Russia's federal fiscal grants: regional equalisation and growth [Журнал] // Post-Communist Economies. - 2010 г.. - 22 : Т. 4. - стр. 471-481;
9. Weingast B.R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development [Журнал] // Journal of Law, Economics, and Organization. - 1995 г.. - 11 : Т. 1. - стр. 1-31;
10. Weingast B.R. Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development [Журнал] // World Development. - 2013 г.. - Т. 53. - стр. 14-25.

Сведения об авторах

Хорева Ольга Борисовна – к.э.н., доцент, заместитель заведующего кафедрой управления развитием территорий и регионалистики департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, Москва;

Плисецкий Евгений Евгеньевич - к.г.н., заместитель директора Института региональных исследований и городского планирования, старший преподаватель кафедры управления развитием территорий и регионалистики департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ;

Бостан Андрей Марьянович - студент 1 курса магистерской программы «Менеджмент СМИ», факультет коммуникаций, медиа и дизайна, НИУ ВШЭ, Москва;

Ерохин Константин Павлович - студент 1 курса магистерской программы «Прикладная экономика», факультет экономических наук, НИУ ВШЭ, Москва;

Ломакин Илья Валерьевич – студент 3 курса бакалаврской программы «Политология», факультет социальных наук, НИУ ВШЭ, Москва;

Павлов Владимир Васильевич – студент 5 курса бакалавриата географического факультета МПГУ;

Родионова Юлия Дмитриевна - студентка 1 курса магистерской программы «Государственное и муниципальное управление», факультет социальных наук, НИУ ВШЭ, Москва;

Свиридов Артем Андреевич - студент 1 курса магистерской программы «Государственное и муниципальное управление», факультет социальных наук, НИУ ВШЭ, Москва;

Сидорова Елизавета Валерьевна – студентка 4 курса бакалаврской программы «Государственное и муниципальное управление», факультет социальных наук, НИУ ВШЭ, Москва;

Тюрчев Кирилл Сергеевич - студент 4 курса бакалаврской программы «Государственное и муниципальное управление», факультет социальных наук, НИУ ВШЭ, Москва;

Устинов Сергей Викторович – студент 2 курса магистерской программы «Государственное и муниципальное управление», факультет социальных наук, НИУ ВШЭ, Москва;

Шеметова Анастасия Витальевна – студентка 2 курса магистерской программы «Управление пространственным развитием городов», Высшая школа урбанистики, НИУ ВШЭ, Москва.

Научное издание

УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Сборник статей студенческой конференции
«Управление устойчивым развитием территорий»
(НИУ ВШЭ, Москва, 15 декабря 2015 г.)

Ответственный редактор О.Б. Хорева

Компьютерная вёрстка Е.Е. Плисецкий

Корректор О.В. Рахманова

Подписано в печать 02.04.2016. Формат 60 × 90 / 8
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman». Печать офсетная
Усл. печ. л. 10. Уч.-изд. л. 4,73. Тираж 200 экз.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (499) 611-15-52