

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК (ИСЭРТ РАН)



Россия, 160014,

Вологда, Горького, 56а

Телефон (8172) 59-78-03 Факс (8172) 59-78-02

e-mail: common@vscc.ac.ru

08.06.2016. № 762
на №.....от.....

УТВЕРЖДАЮ

Врио директора Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института социально-экономического развития территорий Российской академии наук
доктор экономических наук
доцент



А.А. Шабунова

2016г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института социально-экономического развития территорий Российской академии наук на диссертационную работу Глушковой Дарьи Ильиничны на тему **«Развитие региональной социальной сферы: координация функций федерального центра и субъектов РФ (на примере региональной сферы образования)»**, представленную на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)

1. Актуальность темы диссертационного исследования

Успешность модернизации Российской Федерации предполагает выстраивание эффективных механизмов координации между федеральными и региональными органами власти в проведении как экономической, так и социальной политики. Перераспределение материальных ресурсов, национального богатства с целью обеспечения социального благосостояния граждан, удовлетворения их социальных потребностей является, согласно экономическому подходу, основной проблемой социальной политики. И сегодня на первый план выдвигается проблема чёткого разграничения сфер реализации государственной социальной политики между центром и субъектами Федерации. Это обусловлено тем, что, во-первых, нет четкой регламентации полномочий в ее реализации; во-вторых, наблюдается тенденция переноса все большей ответственности на региональный уровень; в-третьих, при недостаточности необходимых финансовых ресур-

сов происходит снижение устойчивости региональных социально-экономических систем.

Повышение ресурсообеспеченности силами самих регионов в контексте развития социальной сферы является проблематичным. Необходима не только активизация, но и подключение финансовых ресурсов федерального центра к решению региональных проблем социального развития: важна не только оперативная, сегментарная, а долгосрочная поддержка. Это требует пересмотра существующего институционального и финансового механизма взаимодействия федеральных и региональных органов власти как в части институциональных правил, так и софинансирования развития наиболее значимых отраслей. Все это в совокупности усиливает важность решения задачи научного поиска эффективных инструментов сглаживания пространственной поляризации социально-экономического развития. В связи с этим, диссертационное исследование Д.И. Глушковой является актуальным.

2. Структура и содержание диссертации

Работа состоит из введения, основной части (в которую входят три главы), заключения, библиографического списка (177 наименований) и 10 приложений. Введение отражает актуальность диссертационного исследования, степень разработанности проблемы, цель, задачи, область исследования, научную новизну, теоретическую и практическую значимость полученных результатов, сведения об апробации работы (с. 4–9).

Особого внимания заслуживает выполненный обзор мировой практики федеративных государств, позволяющих выделить основные подходы (принципы) разграничения функциональных сфер (стр. 10-27). На высоком уровне обоснованы критерии разграничения функциональных расходов между структурами органов власти, доказана необходимость их совместной ответственности за результаты развития социальной сферы (стр. 28-39), проведена систематизация полномочий властных структур в социально значимых отраслях по критериям институционального, инструментального и ресурсного обеспечения (с. 29-39), предложена трактовка эффектов функционирования социальной сферы с точки зрения двойственности результатов – локальных (текущих) и национальных (стратегических) (с. 40-47).

Для подтверждения теоретических положений автором проводится сравнительный анализ методологических подходов к анализу развития социальной сферы регионов РФ (стр. 48-81), недостатком которых является игнорирование параметров ресурсной базы социальной сферы, в частности сферы общего образования, а также отсутствие внимания к взаимосвязи между результатами функционирования социальной сферы и наличием обеспечивающих ресурсов (условий), и отсутствие учета временного фактора (с. 55), что затрудняет объективную оценку перспектив долгосрочного развития.

Заслуживает внимания выполненная оценка результатов развития социальной сферы, основанная на разработанной автором методике (с. 55-60), включающей три блока: 1) выбор комплекса ресурсных и результативных показателей по региональной сфере образования (с. 57-58); применение рейтингового подхода для диагностики позиции регионов в масштабах социально-экономического пространства РФ, компаративистики и выявления причин изменения позиций (с. 61-62); 2) идентификация ресурсов в достижении результативных показателей в краткосрочном (с. 62-65) и среднесрочном (с. 66-81) периодах, применение разнообразных методов (корреляционный анализ, сравнение максимальных и минимальных величин, метода искусственных нейронных сетей) для повышения достоверности выводов; 3) группировка регионов по результативным и сводным ресурсным рейтингам с использованием матричного подхода (с. 82-86) с определением тенденций в изменении позиций регионов; проведение типологии субъектов РФ и выявление зон локализации федеральной поддержки.

В ходе апробации методики диссертантом на примере региональной сферы общего образования определены ресурсные (материальные, кадровые, финансовые) и результативные показатели (с. 57), проанализированы краткосрочные и долгосрочные тенденции влияния бюджетной обеспеченности на результаты функционирования образовательной сферы (с. 75). На основании расчетов по построенной автором модели нейронной сети определены наиболее важные факторы, влияющие на результаты развития общего образования (с. 80). Диссертантом выделены зоны с сопряженными (диагональный ряд) и несопряженными (регионы с «положительной» и «отрицательной» асимметрией) уровнями по рангам ресурсных и результативных показателей (с. 85-88), значимость ситуации в зоне каждого типа дополнена анализом показателей локальных и национальных эффектов (по терминологии диссертанта) в зонах с противоположной асимметрией для дополнительной аргументации направлений и мер поддержки (с. 89-95).

Автором проанализированы федеральные и региональные программы в сфере образования, обобщен и систематизирован опыт зарубежных стран по выделению трансфертов на поддержку социальной сферы (с. 97-113). На основании группировки выделены группы территорий с «положительной» и «отрицательной» асимметрией (с. 89), проведено распределение регионов в этих группах по показателям локальных и национальных эффектов. На основании проведенной типологии регионов по критерию уровня показателей «ресурсы – результаты» предложены меры, которые конкретизированы для зон с разной асимметрией развития.

На базе полученных научных результатов автор приходит к важному выводу о том, что эффективность развития образовательной сферы во многом за-

висит от правильного распределения финансовых полномочий между уровнями власти. В этой связи интересен разработанный диссертантом механизм распределения федеральных трансфертов на основе софинансирования с региональными органами власти в части материально-технического обеспечения сферы регионального образования (с. 114–116).

3. Степень обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций

Логика диссертационной работы полностью соответствует поставленной цели и сформулированным для ее достижения задачам.

Основные положения диссертационной работы, выводы и рекомендации полностью соответствуют поставленным задачам исследования и базируются на результатах критического анализа классических и современных теоретико-методических работ зарубежных и отечественных ученых и специалистов по основам функциональных полномочий центра и субцентров в социально-экономической сфере федеративных стран, теории экономического федерализма, законодательных и нормативно-правовых актов исследуемой проблематики.

В работе Д.И. Глушковой использованы официальные статистические данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации и ее территориальных органов, данные официальных сайтов Министерства регионального развития РФ, Министерства финансов РФ, Министерства образования и науки РФ, баз данных оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, нормативно-правовые акты, авторские аналитические разработки, что позволило достичь высокой точности расчетов полученных результатов. Результаты работы обсуждались Д.И. Глушковой на научно-практических конференциях международного и всероссийского уровней.

4. Основные результаты исследования и их научная новизна

Знакомство с содержанием диссертации позволяет сделать вывод о том, что поставленная цель и задачи были последовательно реализованы в исследовании, что позволило автору прийти к выводам, определяющим научную новизну исследования.

Основные результаты диссертационного исследования, полученные автором, и обладающие научной новизной, состоят в следующем:

1. Уточнена роль федерации и регионов в части предоставления услуг социальной сферы. Конкретизирован принцип внешних эффектов для обоснования координации, взаимодействия и ответственности центра и регионов в формировании результатов развития социальной сферы (с. 14, с. 41–42).

Научная новизна заключается в систематизации полномочий властных структур в социально значимых отраслях по критериям институционального, инструментального и ресурсного обеспечения, обосновании необходимости учета получаемых внешних эффектов (мера ресурсного вклада каждой уровне-

вой структуры должна быть адекватна получаемому внешнему эффекту) в распределении функциональных полномочий в социальной сфере между федеральными и региональными органами власти. Целесообразность учета данного принципа обоснована существованием значительной социально-экономической асимметрии регионов.

Данный научный результат соответствует п. 3.18 «Экономика федеративных отношений. Проблемы разграничения полномочий и предметов ведения/сфер компетенции между федеральной, региональной, муниципальной властью. Бюджетно-налоговые отношения в федеративном государстве. Цели и механизмы взаимодействия Федерации и ее субъектов при решении ключевых вопросов социально-экономического развития. Экономические и социальные проблемы местного самоуправления» Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством».

2. На основе ресурсно-результативного подхода разработана новая экспериментальная методика оценки развития социальной сферы территорий, которая позволила выявить территориальные особенности функционирования социальной сферы (на примере общего образования) (с. 55–81).

Научная новизна подхода состоит в учете временных факторов, а также конкретизации зависимости отраслевых результативных показателей по прогнозируемым периодам, в возможности обоснования ограниченности региональных ресурсов и выделения территорий, объективно требующих поддержки со стороны федеральных органов власти для улучшения результатов социальной сферы.

Данный научный результат соответствует п. 3.13 «Инструменты сглаживания пространственной поляризации (федеральные трансферты, инвестфонд, фонд региональной поддержки, налоговая система и др.), эффективность их применения; полюса и центры роста в региональном развитии» Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством».

3. На основе авторской методики разработана типология регионов по показателям развития и функционирования социальной сферы (на примере общего образования).

Научная новизна результата заключается в определении критериальных интервалов для выявления «территориальных зон» с разной асимметрией развития сферы общего образования: положительной (уровень достигнутых территорий результатов выше уровня ресурсной обеспеченности) и отрицательной (уровень ресурсной обеспеченности выше достигнутых результатов), а также в определении рисков развития социальной сферы для зон с разным типом асимметрии (с. 82–96).

Данный научный результат соответствует п. 3.13 «Инструменты сглаживания пространственной поляризации (федеральные трансферты, инвестфонд, фонд региональной поддержки, налоговая система и др.), эффективность их

применения; полюса и центры роста в региональном развитии» Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством».

4. Разработаны прикладные рекомендации для разных типов территорий, предусматривающие усиление контроля за эффективностью деятельности исполнительных органов власти по использованию ресурсной базы социальной сферы, а также ведение открытого мониторинга по предложенным автором индикативным показателям (с. 114–116).

Научная новизна результата состоит в разработке алгоритма распределения федеральных трансфертов с уточнением адресности действий в отношении регионов с устойчивыми позициями в территориальной зоне с «положительной асимметрией» и регионов с «низким» уровнем рейтингов по ресурсно-результативным показателям.

Данный научный результат соответствует п. 3.13 «Инструменты сглаживания пространственной поляризации (федеральные трансферты, инвестфонд, фонд региональной поддержки, налоговая система и др.), эффективность их применения; полюса и центры роста в региональном развитии» и п. 3.18 «Экономика федеративных отношений. Проблемы разграничения полномочий и предметов ведения/сфер компетенции между федеральной, региональной, муниципальной властью. Бюджетно-налоговые отношения в федеративном государстве. Цели и механизмы взаимодействия Федерации и ее субъектов при решении ключевых вопросов социально-экономического развития. Экономические и социальные проблемы местного самоуправления» Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством».

5. Теоретическая значимость исследования

Научные результаты исследования имеют научную значимость в части расширения методологических подходов к исследованию одной из центральных проблем региональной экономики – федеративных отношений, проблем разграничения полномочий и предметов ведения/сфер компетенции между федеральной, региональной и муниципальной властью. В частности, несомненное научное приращение автора состоит в разработке методики оценки функционирования социальной сферы региона, которая была осуществлена с применением ресурсно-результативного подхода, а также в разработке алгоритма распределения федеральных трансфертов с уточнением адресности действий в отношении разных типов регионов.

6. Практическая значимость исследования

Разработанный автором методический подход к оценке ресурсов и результатов функционирования общеобразовательной сферы может быть основой для регионального мониторинга результативности деятельности органов исполнительной власти в социальной сфере, контроля сопряженных изменений ресурсной базы и результативных показателей.

Практическая значимость диссертационного исследования Д.И. Глушковой подтверждается тем, что результаты работы использованы в образовательном процессе ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)», а также в деятельности администрации Копейского городского округа Челябинской области.

Результаты исследования могут быть использованы в практике государственного управления при разработке стратегических документов развития региональных систем образования.

7. Замечания по диссертации

1. На наш взгляд, автору целесообразно было бы больше внимания уделить объекту исследования – региональной социальной сфере, указать её место в экономической системе региона, подробнее остановиться на характеристике современных трендов развития региональной социальной сферы и входящих в нее структур (в частности, сферы образования)? Неплохо было бы обосновать выбор сферы образования в качестве экспериментальной «площадки», так как не все отрасли социальной сферы имеют одинаковый механизм управления.

2. Было бы правильно, если бы автор более аргументированно обосновал выбор показателей, использованных в методическом инструментарии исследования (табл. 2.1, с. 57).

Во-первых, показатель «доля выпускников общеобразовательных организаций, получивших аттестат, в общей численности выпускников» (с. 57), по нашему мнению, не является однозначной характеристикой результата функционирования сферы образования. При этом он крайне мало различается по регионам (варьируется в пределах 1%) и вряд ли может дать объективную картину результативности функционирования системы образования.

Во-вторых, необходимо отметить, что список показателей функционирования региональной сферы общего образования, представленный автором, не является вполне исчерпывающим. В нем не отражены индикаторы развития дошкольного образования (согласно Федеральному закону от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании» в систему общего образования входит и дошкольное образование). Представляется, что данные показатели более всего свидетельствуют о состоянии материальных ресурсов системы общего образования в современной России.

По нашему мнению, показатель «соотношения количества общеобразовательных организаций и численности обучающихся» (с. 57) является спорным, поскольку он практически не дает возможности делать выводы о материальной составляющей образовательного процесса, так как здания образовательных организаций не одинаковы по площади, а, следовательно, по вместимости. В данном контексте целесообразнее, как нам кажется, было бы использовать соотношение числа учеников и количества ученических мест.

3. Представляется, что употребление названий при группировке регионов – «лучшие», «худшие» (с. 64 - 66) – не совсем удачно, поскольку несет в себе эмоционально-оценочную характеристику.

4. Ряд употребляемых терминов в диссертационной работе оставлен автором без дополнительных разъяснений, так, например, понятие «территориальная экономика» (с. 44), «территориальные зоны» (с. 55, 56, 60, 69, 82, 85, 87, 90 - 98, 115, 120, 121), «территориальные ареалы» (с. 60, 82, 118, 120). Что автор подразумевал под данными понятиями, имел ли он в виду во втором и третьем случае одно и то же, например, регион, осталось не выясненным.

Следовало бы также обратить внимание на ряд используемых сокращений (ГОУ, ВПО, СПО, КБ), которые требуют либо расшифровки при первом употреблении, либо пояснений в специальном списке сокращений.

Вместе с тем, отмеченные недостатки не снижают общей теоретической и практической значимости диссертационного исследования.

8. Полнота изложения материалов диссертации в работах, опубликованных соискателем

Диссертация оформлена в соответствии с установленными требованиями к диссертационным работам. Основное содержание диссертационного исследования изложено в 7 научных публикациях объемом 4,15 п.л. (в том числе в 3-х журналах из перечня, рекомендованного ВАК РФ). Опубликованные автором научные работы и автореферат достаточно полно раскрывают основные положения и выводы диссертационного исследования.

9. Соответствие диссертации Положению о порядке присуждения ученых степеней

Диссертационная работа Глушковой Дарьи Ильиничны «Развитие региональной социальной сферы: координация функций федерального центра и субъектов РФ (на примере региональной сферы образования)» является законченным научным исследованием по актуальной теме. В работе представлены результаты, имеющие важное научное и практическое значение для специальности 08.00.05. – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика). Результаты исследований, представленные в диссертации, вносят существенный вклад в решение актуальной проблемы региональной экономики – федеративных отношений, проблем разграничения полномочий и предметов ведения/сфер компетенции между федеральной, региональной и муниципальной властью.

Диссертационная работа соответствует критериям, установленным пп. 9-14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор, Д.И. Глушкова, заслуживает присуждения ученой степени кандидата

экономических наук по специальности 08.00.05. – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика).

Отзыв подготовил кандидат экономических наук, заведующий лабораторией исследования социальных процессов и эффективности государственного управления Михаил Владимирович Морев.

Отзыв заслушан и утвержден на заседании отдела исследования уровня и образа жизни населения Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института социально-экономического развития территорий Российской академии наук (Протокол № 7 от «07»июня 2016 г.).

Заведующий лабораторией исследования социальных процессов и эффективности государственного управления,
кандидат экономических наук
тел. (8172)59-78-10
e-mail: 379post@mail.ru
160014, Вологда, ул. Горького, д56а



М.В. Морев

Заведующий лабораторией исследования проблем управления в социальной сфере, исполняющий обязанности заведующего отделом исследования уровня и образа жизни населения, кандидат экономических наук
тел. (8172) 59-78-20
e-mail: onk82@yandex.ru
160014, Вологда, ул. Горького, д56а



О.Н. Калачикова

Заместитель директора по научной работе, доктор экономических наук, доцент
тел.: (8172)59-78-22
e-mail: gulin_k@mail.ru
160014, Вологда, ул. Горького, д56а



К.А. Гулин

Подписи доктора экономических наук, доцента, заместителя директора по научной работе Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института социально-экономического развития территорий Российской академии наук **Гулина К.А.**, кандидата экономических наук, заведующего лабораторией исследования проблем управления в социальной сфере, исполняющего обязанности заведующего отделом исследования уровня и образа жизни населения Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института социально-экономического развития территорий Российской академии наук **Калачиковой О.Н.**, кандидата экономических наук, заведующего лабораторией

исследования социальных процессов и эффективности государственного управления Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института социально-экономического развития территорий Российской академии наук
Морева М.В., ЗАВЕРЯЮ.

Ученый секретарь Федерального государственного
Бюджетного учреждения науки
Института социально-экономического развития
территорий Российской академии наук,
кандидат филологических наук



Н.Н. Бойцова

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук
ИСЭРТ РАН

Адрес: 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

Телефон: (8172) 59-78-03

E-mail: common@vscc.ac.ru