ПЕРМСКИЙ КРАЙ –
ТЕРРИТОРИЯ КОНКУРЕНТНОГО РАЗВИТИЯ

Учебное пособие

4-е издание, расширенное и переработанное

Пермь 2011

УДК 338 (470 + 571)
ББК 65.9 (2Рос-4Пер)
П275

Пермский край – территория конкурентного развития: учеб. пособие / Под общей ред. О.А. Чиркунова.– 4-е изд., доп. и испр. - Пермь, 2011. - с. 152

Научные редакторы:
Букина Татьяна Витальевна – к.геогр.н., доцент кафедры экономической теории Пермского филиала федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
Зуева Елена Львовна – к.э.н., доцент базовой кафедры государственного и муниципального управления Пермского филиала федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Учебное пособие является четвертым, дополненным и переработанным изданием. В нем раскрываются вопросы эволюции системы управления Пермским краем, показываются структура, направления деятельности и механизм оценки органов государственной власти в регионе, анализируется социально-экономическая ситуация в крае. Отдельные разделы посвящены вопросам системы управления регионом, развития человеческого потенциала, экономического развития, развития территорий и инфраструктуры Пермского края, управления ресурсами, государственной и муниципальной собственностью. В пособии представлен анализ основных проектов, реализуемых на территории края: «Пермь - культурная столица Европы», «Инновационный кластер», «Реформа здравоохранения».
Учебное пособие предназначено для студентов и преподавателей высших и средних специальных учебных заведений, учителей школ, учащихся старших классов, работников органов государственной и муниципальной власти, широкого круга читателей, интересующихся состоянием и тенденциями социально-экономического развития и управления в Пермском крае.

Коллектив авторов: Чиркунов О.А., Сухих В.А., Антонов М.В., Бербер Е.В., Галицына Т.В., Гилязова Е.Е., Зубарев А.Ю., Кудрявцев А.Л., Орлов И.Н., Цветов В.Ю., Антипина О.В., Блусь П.И., Гончаров И.В., Громова Е.Г., Карпушин Н.Я., Логачев А.П., Мильграм Б.Л., Новичков Н.В., Новикова К.В., Тришкин Д.В., Сивков Д.Б.

ISBN 978-5-9903230-2-5

© Коллектив авторов
© Издатель: ИП Осипенко Ирина Михайловна, 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

У города должна быть мечта ... 4

ГЛАВА I. Инновационные подходы к организации управления регионом ... 9

1.1. Эволюция системы управления регионом ... 11

1.2. Система органов управления Пермским краем ... 15

ГЛАВА II. Конкурентная модель управления регионом: механизм реализации ФЦМУ ... 19

2.1. Функционально-целевой блок «Развитие человеческого потенциала» ... 21

2.1.1. Генофонд Пермского края ... 21

2.1.2. Управление образованием в Пермском крае ... 27

2.1.3. Обеспечение безопасности в Пермском крае ... 36

2.2. Функционально-целевой блок «Экономическое развитие» ... 46

2.2.1. Традиционные формы развития экономики Пермского края ... 47

2.2.2. Модернизационные процессы экономического развития Пермского края ... 52

2.2.3. Энергоэффективность и энергосбережение в Пермском крае ... 57

2.3. Функционально-целевой блок «Создание комфортной среды проживания» ... 59

2.3.1. Создание комфортного жилья (создание новых типологий жилья) ... 60

2.3.2. Формирование комфортной общегородской среды ... 67

2.3.3. Повышение качества инфраструктуры регионального значения ... 69

2.3.4. Развитие межрегиональных и международных коммуникаций ... 74

2.3.5. Реформа жилищно-коммунального хозяйства ... 75

2.4. Функционально-целевой блок «Управление ресурсами» ... 76

2.4.1. Максимизация доходов бюджета от использования природных ресурсов ... 76

2.4.2. Обеспечение безопасной окружающей среды ... 80

2.5. Функционально-целевой блок «Развитие территорий» ... 86

2.6. Функционально-целевой блок «Управление государственными учреждениями» ... 98

2.7. Бюджетная политика в Пермском крае ... 104

2.7.1. Доходная часть бюджета ... 106

2.7.2. Расходная часть бюджета ... 109

2.7.3. Управленческий бюджет Пермского края ... 111

2.7.4. Сбалансированность бюджета Пермского края ... 112

2.7.5. Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений ... 114

ГЛАВА III. Реформа здравоохранения в Пермском крае ... 117

ГЛАВА VI. Формирование инновационного кластера в Пермском крае ... 129

4.1. Региональная инновационная система Пермского края ... 132

4.2. Цели и инструменты блоков региональной инновационной системы ... 133

ГЛАВА V. Культурная политика Пермского края ... 145

Заключение ... 151

У ГОРОДА ДОЛЖНА БЫТЬ МЕЧТА

Вступительное слово

«У города должна быть мечта». Это не мои слова. Я их заимствовал из общения с великим человеком, Жайме Лернером. Лернер – бывший архитектор, мэр и губернатор бразильского города Куритиба. Считается, что он входит в десятку лучших мэров мира. Он создал городу мировую известность благодаря трем прорывам в развитии: лучшие парки и скверы, лучший общественный транспорт, внедрение системы раздельного сбора мусора. Я тоже считаю, что Лернер великий человек, только, мне кажется, его главная заслуга в другом. Благодаря этим проектам он смог убедить жителей, что их город лучший. Ведь самое важное в городе – это любовь к нему его жителей. Я верю в то, что мысли материализуются. Если большое число людей верит в великую мечту, то она становится реальностью.

Город, в котором есть жизнь

Бывают времена, когда я задаю себе вопрос, для чего я работаю. И, в общем, я понимаю, что у меня есть ответ на этот вопрос. Семь лет назад, когда я только начинал свой самый главный в жизни проект, мотивом для меня были самосовершенствование, набор опыта и знаний. Надо признать, что тогда я был, скорее, нацелен на собственное развитие.

Прошло некоторое время, и я поверил, что здесь, далеко не в лучшем климате, в одном из самых северных городов-миллионников мира, можно создать условия, при которых люди будут жить с радостью, с ощущением того, что они живут в правильном месте. Это мое предположение и впоследствии уверенность появились в результате общения со многими людьми, с такими, как Сергей Гордеев, Жайме Лернер, Кис Кристиаанс, Петер Цумтор, Теодор Курентзис, Борис Мильграм, Марат Гельман. Я понял, что не только климатические условия являются определяющими. Действительно, живут же скандинавы у себя на родине, не тянет их в теплые края. Может, и тянет, но это не мешает им создавать комфортную среду у себя на родине.

Исторически сложилось так, что краевые и городские власти конкурировали друг с другом. Краевые власти стеснялись признать, что Пермь является для них приоритетом, боялись, что их не поймут сельские жители. Да и в электоральном плане городские жители менее благодарны, чем селяне. Сколько в город ни вкладывай, благодарности не жди. Может быть, настала пора честно признать, что существенно изменить ситуацию в крае можно только через развитие Перми. К сожалению, у настолько один город такого масштаба, и он неизбежно становится сердцем всего края. Придут ли инвесторы, приедут ли туристы – все это будет зависеть от их отношения в первую очередь к столичному городу. А потом уже сердце должно разогнать эти потоки до самых дальних уголков края, сделать так, чтобы туристический поток дошел до Чердыни, Кудымкара, Кунгура. При этом Пермь не должна превращаться в обособленную территорию, как это происходит с Москвой.

Неожиданно одной из главных для столицы промышленного региона стала тема культуры. Ее никто не видел заранее. Начиналось все с того, что наш сенатор Сергей Гордеев познакомил меня с Маратом Гельманом, и они предложили организовать выставку «Русское бедное». Как многие люди, я достаточно осторожно относился тогда к современному искусству, и мой ответ Сергею был прост: хотите – делайте, если нужна какая-нибудь помощь, скажете. Тогда на деньги Сергея Гордеева и была устроена выставка в неиспользуемом речном вокзале.

На эту первую выставку я пришел без каких-то великих надежд. Более того, грустил, что придется ходить вокруг чего-то экстравагантного и невероятного, кивать головой, показывая, что якобы что-то во всем этом понимаю. Случилось по-другому. Я увидел массу радостных, улыбающихся лиц посетителей. Многие экспонаты вызывали добрую улыбку. Логотип газеты «Правда» из автомобильных камер, огромная деревянная мясорубка, скелеты животных из вешалок, рубанков и прочей домашней утвари, музыкальная шарманка, ассоциирующаяся с детским воспоминанием.

В общем, это был колоссальный успех. Должен признать, что последующие выставки не вызывали у меня таких эмоций, но они точно расширили мое представление о современном искусстве. Я получил некие точки опоры, поскольку критерий «нравится - не нравится» базируется на том, сколько в своей жизни человек увидел. Благодаря этим выставкам пермяки смогли увидеть многое.

На этом все и могло закончиться. Выставка и выставка, музей и музей. Но, к счастью, в этот момент началось жесткое противостояние «пришельцев» с частью местного культурного сообщества. «Пришельцам» пришлось защищаться, им пришлось думать о том, как привлечь на свою сторону местных людей искусства. Именно для этого был задуман фестиваль «Живая Пермь». Это была попытка вывести искусство на улицы, привлечь к организа-

ции фестиваля очень большое число пермяков. То, что это удалось, я понял через год, общаясь на втором таком фестивале с художниками из Екатеринбурга, Самары, Питера. Понял, что им нужна такая площадка, место, где они могут презентовать себя. Понял, что другой такой площадки в стране фактически нет. Получилось, что неожиданно Пермь создала то, что востребовано извне, стала центром этого проекта.

Появилась мысль сделать этот фестиваль не трехдневным, а продолжительностью месяц. Так родился проект «Белые ночи в Перми». Он состоялся в 2011 г. В течение летнего месяца в городе была жизнь, в городе было гораздо больше людей на улицах, они начали проводить время в городе, а не только на дачах, за городом.

Конечно, плотность событий могла бы быть гораздо более высокой. Фестиваль подсказал, что самое главное – это то, что происходит на улицах. Выставки, спектакли – все это замечательно, но для города важно увеличивать объем именно уличных событий и мероприятий, тогда он будет жить. Очень надеюсь, что это удастся сделать в следующем году.

Итак, благодаря культуре Пермь ожила. И про это оживление стали говорить не столько внутри, сколько извне. Выставки в Париже, Лионе, Милане, Питере, Москве. Помню разговор с корреспондентом «Нью-Йорк таймс», приехавшим за несколько месяцев до «Белых ночей». Он сказал: «Собирался приехать к вам на «Белые ночи», но редактор направил меня сейчас, сказав, что у вас что-то происходит, и мы должны быть здесь первыми». У нас начало что-то происходить, и это уже много.

Университетский город

Мне никогда не удавалось придумать какую-то идею, все хорошее всегда приходило само, в результате стечения внешних обстоятельств. Так же произошло и в истории с университетами. Я не знаю, как далеко смотрел Андрей Фурсенко, но один из шагов, которые он сделал, для Перми стал началом большой истории.

Был объявлен сначала первый, а затем второй конкурс на получение статуса национального исследовательского университета. И в первом, и во втором конкурсе мы участвовали и были победителями. Участвовали, может быть, даже не понимая, для чего нам это надо. Логика была проста: раз государство дает университетам деньги, значит, надо им помочь эти деньги получить. Вот и помогали. Находили правильных консультантов для разработки программ да и, чего греха таить, лоббировали интересы своих университетов путем поиска личных контактов с членами комиссии. Слава богу, моя работа в Совете Федерации создала широкий круг связей в самых различных сферах.

И вот результат: два национальных исследовательских вуза плюс филиал Высшей школы экономики, которая тоже является национальным исследовательским университетом. Что дальше? Останавливаться и оставлять этот проект было уже нельзя, слишком большие репутационные потери. Только поэтому и вынуждены были начать разбираться, что такое университет. Поехали в Штаты, Германию, Израиль. Пытались понять, что такое университет там.

Университет у нас – это место подготовки кадров для экономики. Университет там – это место для зарабатывания денег путем коммерциализации знаний. Магистры здесь – это студенты за партами. Магистры там – это дешевая рабочая сила, подмастерья для тех людей, которые зарабатывают деньги на рынке знаний. Студенты здесь – это те, кто ждет, что жизнь у них впереди, что они к ней только еще готовятся. Студенты там – это те, кто пытается реализоваться сегодня, делая выбор: либо продолжать набирать знания и навыки, либо уже сейчас бросать университет, поскольку это всегда альтернатива самостоятельной работе по реализации своей великой мечты.

Стало понятно, что надо превращать наши университеты в место, где люди начинают зарабатывать свои первые деньги. Ключевой вопрос – это создание историй успеха. Важно, чтобы по коридору университета временами проходил свой Стив Джобс, тот парень, который учился здесь или даже недоучился, но именно здесь, в университете, в его голову пришла мечта, благодаря которой он стал либо великим ученым, либо богатым человеком.

Чтобы это стало реальностью, университету нужно немногое: хорошие студенты и классные преподаватели. Мы начали поддерживать профессуру, доплачивая докторам наук тридцать тысяч рублей в месяц, начали платить лучшим абитуриентам, набравшим 225 баллов по ЕГЭ, пять тысяч рублей в месяц. Сначала шестьсот, а затем тысяча таких абитуриентов появились в наших университетах. Увы, половина – на гуманитарных специальностях. Задача следующего года – сделать так, чтобы они пошли на математику, физику, биологию, химию, инженерные науки.

Для того, чтобы наша профессура вышла на западные рынки знаний, поняла, как люди там зарабатывают и что там интересно, начали финансировать создание малых инновационных групп. Это форма, при которой два профессора, один российский и один зарубежный, ведут совместную научную деятельность. Таким образом мы сти-

мулируем их общую работу и адаптацию наших ученых на внешнем рынке. Такая работа только началась, но почти уверен, что где-то возникнет первая искра. Как только появится первая история успеха, очень многие поверят в то, что зарабатывать можно головой, в сфере науки, и процесс станет необратимым.

Второй важный аспект этой истории – что будет с нашими многочисленными университетами. Сегодня они дублируют друг друга. Получается, что специальность «связи с общественностью» есть в техническом университете, «финансы и кредит» – в сельхозакадемии. В общем, много странностей. Если посмотреть на западный опыт, то там два базовых университетских направления: технический университет, включающий сельскохозяйственную проблематику, и классический университет, имеющий медицинские, фармацевтические, педагогические специальности. Конечно, есть и другая специализация, но глобально так. Это говорит о том, что, скорее всего, и у нас будут три базовые точки развития – вокруг трех наших исследовательских университетов.

Совсем необязательно проводить изменения революционным путем, можно просто поддерживать процессы, которые уже идут. Потихонечку передаем имеющиеся у нас здания на Городских горках Высшей школе экономики. Филиал разрастается, вкладывает федеральные деньги и образует какое-то подобие городка.

Место расположения классического университета правильно, традиционно и понятно. Жаль только, что, как и весь город, университетский городок не имеет выхода к реке, вся набережная застроена промышленными зданиями. Но постепенно эти площадки уже освобождаются. В том числе там есть и краевые здания бывших средних учебных заведений, и мы передаем их университетам. Вопрос в том, правильно ли передать их самому классическому университету или тем вузам, которые потенциально должны к нему присоединиться, например, фармакадемии или медакадемии. Представляется, что второй вариант более правильный. Он стимулирует процесс в нужном направлении. Надо думать. Надо бороться за земли между университетом и рекой для того, чтобы передавать их университету.

Сложнее с техническим университетом. Десятилетиями он реализует свою стратегию по переезду на другой берег реки. Думаю, что это неправильная стратегия, что перенос Политеха из центра города в лес был ошибкой. Мыслили по аналогии с новосибирским академгородком, но там другие масштабы и другие инвестиции. Пермскому городку, в отличие от новосибирского, не хватило ресурсов, и технический университет так и остался разбросанным по всему городу. Его надо собирать, вопрос в том, на какой площадке. Страшно представить Политех без его главного корпуса, расположенного на Октябрьской площади, но не менее страшно теперь его представить и без комплекса за Камой.

Отдельная история – сельскохозяйственная академия. Она расположена на двух больших площадках – на Липовой горе и в здании бывшей женской гимназии рядом с Театром оперы и балета. Возможно, правильнее было бы им быть вместе с Политехом, а в центральном здании рядом с Театром разместить важную для Перми консерваторию. Но поскольку судьба площадки самого Политеха еще не решена, надо думать над этим.

В общем, нельзя дальше плыть по воле волн. Нельзя развиваться и строить одно здание здесь, другое здание там. Это не решит ни проблем университетов, ни проблем города, инвестиции будут использованы нерационально.

Университеты должны стать сердцем города. Это тоже моя мечта.

Реализация мастер-плана Перми

Традиционно, как все важное, тема мастер-плана появилась в нашей работе неожиданно. Сергей Гордеев начал носиться с идеей, которую в тот момент даже он сам себе не мог точно сформулировать. Никто из нас тогда до конца не понимал, что это такое, ведь в российских регламентах такого документа не существует. Как и с «Русским бедным», я предложил Сергею заниматься этим на свой страх и риск. Всякая инициатива наказуема.

Сергей нашел очень серьезных партнеров и через некоторое время познакомил меня с Кисом Кристиаансом, руководителем градостроительного направления Высшей технической школы Цюриха, профессором Лондонской школы экономики, создателем фирмы KCAP. Самые крупные проекты Киса – Олимпиада-2012 в Лондоне, преобразование речного порта в Гамбурге, мастер-план железнодорожного вокзала в Цюрихе. Сейчас у него появляется какой-то огромный проект на Востоке.

На старте не было почти никаких шансов, что команда KCAP согласится с нами работать. Они никогда не работали в России, уже тогда у них вырисовывался большой проект в Китае. Гораздо позже, отвечая на мой вопрос, почему они согласились работать с нами, Кис сказал: «В Европе уже нет проектов мастер-планирования городов, там в лучшем случае можно планировать крупные районы, а то и кварталы. Выбор между Россией и Китаем был предопределен неверием, что китайцы

будут в результате реализовывать созданный мастер-план, а исходя из национального характера «будут кивать, соглашаться, а потом сделают все по-своему».

Получилось так, что мощная команда начала работать над мастер-планом города Перми. Не сразу я понял, насколько это важно. Сейчас уже могу попробовать сформулировать суть.

Обычно города заказывают генеральные планы своего развития специализированным институтам. И те, исходя из норм законодательства, делают формальные, почти типовые документы. При этом теряется очень важный этап формулирования видения будущего города. Мастер-план – это видение жителями будущего своего города. Должен город расти вширь на обоих берегах или становиться компактным и развиваться только на одной стороне реки? Это город небоскребов или малоэтажной застройки? Кто в городе имеет приоритет: пешеход или автомобиль? Какой ширины должны быть тротуары? Какие деревья будут расти вдоль улиц? Будет ли двор пространством только для жителей дома, или он может быть доступен всем? Очень много вопросов, на которые надо ответить. Опытные градопланировщики знают все эти вопросы, знают опыт других городов, их успехи и провалы, но окончательное решение должны принять власти и жители города. Это решение может носить разные названия: «мастер-план» или «стратегия пространственного развития города». Не важно, как оно называется, важно, что оно есть. Каждое новое здание, построенное в городе, – это инвестиции. Если строится правильное здание в правильном месте, оно улучшает город, повышает его капитализацию. Но может быть построено неправильное здание в неправильном месте, тогда оно будет убивать город. Задача мастер-плана – сделать так, чтобы каждый рубль, вложенный в любое строительство, улучшал город.

Работая с профессионалами, мы поняли главную ошибку, которая была допущена при строительстве Перми. Пермь строилась, осваивая новые территории, при этом в старые районы практически не вкладывались деньги. В результате в городе нет ни одного идеально благоустроенного района. В центр инвестиции не шли, и инфраструктура обветшала, а новые районы строились по принципу спальных, и жизни там, особенно днем, почти нет. Днем оттуда все уезжают работать в другие районы.

Важно было перейти от принципа «строим там, где есть свободное место» к принципу «строим там, где людям будет комфортно жить и работать». Важные вопросы, которые решала команда градопланировщиков, – это вопрос этажности зданий, вопрос соотношения личных и общественных пространств, вопрос организации общественного транспорта. В городе появились первые полосы, выделенные для общественного транспорта, и, как это ни удивительно, жители почти единодушно одобрили их существование.

Сейчас стоит новая задачка – разработать новую типологию жилья. Мы знаем, что такое сталинская застройка – в Перми это пятиэтажные дома, построенные вдоль улиц, что называется, фасады кварталов. В большом объеме сохранились хрущевки: беспорядочно разбросанные в периметре кварталов пятиэтажки из силикатного кирпича. Сохранились и такие же по типу панельные пятиэтажки того же периода. Преимущественно на Садовом и Парковом построены новые серии панельных домов высотой от 9 этажей, также беспорядочно разбросанных по кварталу. И, наконец, в перестроечный период начали строиться «свечки», которые «втыкались» на свободную территорию. Где находили свободное место, там и «втыкали».

Новая типология жилья в центре города предполагает максимум шестиэтажные дома, построенные по периметру небольших кварталов. Небольшой квартал – это примерно 70 на 70 или 100 на 100 метров. Внутри этого квартала будет не общественное пространство, а частная территория для жителей дома. Такое строительство предполагает высокую плотность застройки. Надо понять, насколько это приживется у нас в России. Запланированы два пилотных проекта: один в районе ДКЖ на землях, снесенных в этом году бараков, второй – на улице Революции, на месте психиатрической лечебницы.

Только когда мы пройдем этот шаг, мы поймем, насколько приживется такая застройка. И первый шаг мы должны будем сделать в течение ближайшего года. До конца 2011 г. будут выставлены на аукцион площадки в районе ДКЖ, инвесторы обязаны будут строить там жилье в соответствии с новыми требованиями. Площадка на улице Революции будет выставляться на торги весной следующего – 2012 г., причем каждый квартал будет выставляться уже с разработанным архитектурным решением. Этот проект – еще больший риск, но и потенциально еще больший успех.

Наряду со строительством жилья планируется построить в ближайшие годы несколько общественных объектов. В 2011 г. Сергей Гордеев планирует передать готовый проект архитектора Григоряна, предусматривающий реконструкцию речного вокзала под музей современного искусства. За два года этот музей может быть построен. Это чуть ли не первый музей в стране, который будет соответствовать всем международным нор-

мам безопасности хранения и экспонирования культурных ценностей.

За спонсорские деньги «ЛУКОЙЛА» ведется проектирование нового здания театра оперы и балета. Архитектурный конкурс выиграл мастер с мировым именем Дэвид Чипперфильд. Если все пойдет по плану, то в 2015 г. откроется новый современный зал на тысячу мест. В эти же сроки будет реконструировано и старое здание театра.

Театр – это не только стены. Пермский балет славился всегда, но в 2011 г. театру очень повезло: художественным руководителем стал Теодор Курентзис. У нас появился симфонический оркестр, возможно, лучший в стране. Курентзис верит в то, что наш театр может быть лучшим не только в сопоставлении с Большим и Мариинкой, но вполне может конкурировать с ведущими театрами мира. Планируются совместные постановки, так называемая копродукция, с самыми известными в мире театрами.

Достаточно сложная у нас до сих пор ситуация с Пермской художественной галереей. Мы понимаем, что надо освобождать здание кафедрального собора и передавать его церкви. Условий для хранения в этом здании произведений искусства нет, оставлять их там опасно, но построить новую галерею – это не бараки построить и не склад. Должна быть идея, должен быть смысл, и к этой идее мы должны прийти, общаясь с великими архитекторами. Чем это закончится, когда этот процесс приобретет реальные очертания, говорить пока рано. Это может произойти как через месяц, так и через год. Но здесь мы не должны спешить.

Аналогичные процессы идут по инфраструктурным объектам – аэропорту и железнодорожному вокзалу. Пока на предварительном этапе находится совместная работа с испанским архитектором Рикардо Бофиллом по проектированию аэропорта. У нас пока нет контракта с ним, но первые наброски, сделанные его рукой, мы уже получили.

Это человек, который разработал и по сей день сопровождает строительство и развитие аэропорта Барселоны, лучшего аэропорта Европы. Когда он начинал стройку, то проектировал аэропорт под поток, сопоставимый с сегодняшним пермским, – полтора миллиона пассажиров в год. Сегодня плановая пропускная способность аэропорта Барселоны – 70 миллионов.

Железнодорожный вокзал мы проектируем совместно с «Дойчебан», немецкими железными дорогами. Сейчас находимся на этапе поиска соинвесторов.

Итак, задача реализации мастер-плана города Перми – это два больших блока вопросов. Первый: все делать согласно принятому мастер-плану, не отходить от него, и тогда есть шанс, что мы создадим правильный город. Второй: реализовывать ключевые проекты, каждый из которых должен быть на уровне мировых шедевров. Тогда эти точечные проекты украсят город, станут его жемчужинами. Если мы это реализуем, значит, мы не зря жили и работали.

Заключение

У меня есть мечта. Она родилась в результате размышлений и действий большого числа единомышленников. Сама по себе она мало чего стоит, если, видоизменившись, не станет мечтой жителей города. Когда у города есть мечта, когда его жители договорились о том, к чему они стремятся и во что верят, их город может стать лучшим местом на Земле.

О. Чиркунов, губернатор Пермского края

ГЛАВА 1

Инновационные подходы к организации управления регионом

1

1.1. Эволюция системы управления регионом

Как устроено региональное управление?

Чем занимается власть в регионе?

Обычно люди не утруждают себя ответами на эти вопросы. Когда из крана исправно течет вода– все хорошо, и не важно, кто это обеспечивает. А когда не течет, или течет, но труба в подвале, или крыша протекает, – виновата власть. Детали людям неинтересны. Они понимают, что квартиру они купили, она им принадлежит. А крыша – кто за нее отвечает? Это все непростые вопросы. Мы постепенно вырастаем из старой, командной экономики, но еще не вполне разобрались – кто теперь за что отвечает, кто что должен делать? Иными словами, должен ли губернатор ремонтировать крышу? Или есть кто-то другой, с кого это можно потребовать? Взаимоотношения человека и власти – это проблема, которая решается с момента появления государства. Человечество прошло большой путь в решении этой проблемы. Но путь этот Россия проходила иначе, чем западные страны. Сегодня там уже устоявшиеся правила игры, более мягкие (в социальных аспектах) – европейские, более жесткие – американские. В России в советский период тоже сложилась определенная система отношений населения и власти. Нельзя охарактеризовать ее как очень эффективную, но принципы ее были понятны. Они определялись фундаментом экономической системы – государственной собственностью во всех сферах, включая ЖКХ, образование, здравоохранение и т.д. Коренной перелом, начавшийся в 90-х годах, привел к радикальным переменам во всех сферах общества, включая управление регионом.

В советской экономике управление регионом (и всей страной) строилось в рамках традиционной модели. Это – управление по отраслям. Оно соответствовало требованиям экономической системы, действующей в рамках пятилетних планов. Оно в большой мере изжило себя в условиях формирования рыночной экономики.

Задача управления этой экономикой может быть решена только тогда, когда будут четко определены и структурированы цели управления, выявлены их взаимосвязи. По-другому не получится. То есть, можно, конечно, отвести каждому управленцу свою клеточку – поручить развивать промышленность или сельское хозяйство. И, может быть, управленец свою задачу выполнит. А как это впишется в экономическое развитие страны? Кто отследит, что промышленность развивается в балансе с другими сферами экономики и в том направлении, которое соответствует общей траектории развития общества? А кто выстроит общую траекторию?

Итак, определение целей. Возникает вопрос: сколько должно быть целей? Наверно, красивее было бы определить одну общую цель, например, удовлетворение потребностей жителей региона. Но ведь это не цель, а, скорее, миссия власти. Рациональным может стать другой подход, а именно определение набора целей.

Цель номер один регионального управления – это **развитие человеческого потенциала.**

Это главная цель. Это ни в коем случае не лозунг. Человеческий потенциал – это главный ресурс развития современной экономики. Ни одна задача не будет решена, если будет низкое качество человеческого потенциала. Создавать новую, инновационную экономику может лишь человек образованный, здоровый, творческий.

Какие проблемы должны быть решены в регионе, чтобы достичь поставленной цели?

Есть проблемы количественного и качественного характера.

Количественные проблемы – это уменьшение численности населения, проживающего на территории Пермского края; сокращение численности трудоспособного населения (при увеличении доли пенсионеров в общей численности населения).

Качественные проблемы – это проблемы здоровья, образования, безопасности, культуры.

Как связаны количественные и качественные проблемы?

Конечно, абсолютно линейной связи нет, но

определенный подход можно выстроить.

Человек получает хорошее образование, таким образом, обретает потенциальные возможности для получения интересной работы с хорошей заработной платой. Хотелось бы, чтобы эта работа была в нашем регионе, и тогда численность населения края не уменьшится. А есть и другой вариант – увеличится, если наше хорошее образование привлечет людей из других регионов (стран).

Человек сохраняет свое здоровье, и в регионе не уменьшается трудоспособное население.

Повышение уровня безопасности в крае создает благоприятные условия проживания в нем, и это тоже воздействует на сохранение (увеличение) численности населения.

Роль культуры тоже нельзя недооценивать. Формулировка: уеду в Москву, там театры, концерты, музеи, выставки – должна быть забыта в нашем регионе. Человек, живя в Пермском крае, должен получить весь нужный ему набор культурных благ. Какое-то продвижение в решении проблемы увеличения численности населения содержится и в развитии культуры.

Но нельзя делать ставку на решение какой-то отдельной проблемы. Те, кому это будет поручено, могут преувеличить значимость своих вопросов в ущерб решению других. Проблему надо решать комплексно и системно.

Поэтому «развитие человеческого потенциала» было выделено как первая и главная цель в управлении регионом.

Вторая цель – это **экономическое развитие.**

Наверное, первый вопрос, который тут возникает: а почему эта цель вторая? Разве без соответствующего экономического развития можно создать условия для формирования современного человеческого потенциала?

Это напоминает извечный вопрос о том, что первично: курица или яйцо? Без образованных, здоровых, квалифицированных людей невозможно экономическое развитие региона, а без него, в свою очередь, нет развития человека. То, что мы называем эту цель второй, не принижает ее значимости. Просто решать эти две задачи надо одновременно.

Какими показателями можно измерять экономическое развитие? Есть разные подходы. Можно считать главным показателем *валовый региональный продукт (ВРП)*. Но достаточно ли точно он отражает экономическую ситуацию в регионе? Допустим, в регионе есть нефть, вы добыли ее из скважины и продали. Отличный ВРП получится. А в другом регионе эту нефть переработали в бензин. Вполне возможно, ВРП не получится бóльшим. Но: в том регионе, где переработка, а не добыча (или не только добыча) остались налоги, зарплата. Итак, какой вывод можно сделать? ВРП одинаковый, но выгода для региона разная. Таким образом, ВРП – важный, бесспорно, но не самый содержательный показатель.

Объем инвестиций – еще один важный показатель, но и он не может быть определяющим для мониторинга экономического развития.

Уплата налогов – это также важный показатель. Но и здесь есть подводные камни. Например, одна из наиболее крупных компаний на нашей территории – Лукойл. Но далеко не все налоги она платит в пермский бюджет.

После оценки всех возможных показателей эффективности экономического развития были выделены показатели первого и второго уровней.

Показатель первого уровня – это фонд оплаты труда как функция от числа рабочих мест и средней заработной платы. Разумеется, и к этому показателю нельзя относиться линейно. Региону нужно, чтобы росло число рабочих мест, но ориентироваться необходимо на рост рабочих мест высококвалифицированного труда. Государству небезразлично, как тратить деньги, – на низко- или высококвалифицированные рабочие места: приоритет, несомненно принадлежит высококвалифицированной рабочей силе – она приносит больше доходов. Хотя есть и оборотная сторона медали. Бизнес приходит на территорию, где рабочая сила дешевле, экономит на издержках. Труд высокой квалификации стоит дороже. Здесь есть проблема краткосрочного и долгосрочного периода. Скорее всего, будущее за теми регионами, где будет более квалифицированная рабочая сила. А сегодня приходится взвешенно подходить к решению данного вопроса, учитывая потребности настоящего момента и держа в уме потребности будущего.

Показатели второго уровня – ВРП, объем инвестиций, собираемость налогов – также постоянно отслеживаются.

Уместно провести аналогию с такой ситуацией: представьте себе, что вам надо гнать стадо баранов. Куда – вы точно не знаете, но примерно представляете. По пути вы видите какие-то новые ориентиры и слегка корректируете движение. Но направление остается неизменным. Оно не будет меняться слишком резко: сегодня прямо, завтра направо, а послезавтра вообще повернем назад.

Так и с показателями. Они могут быть спорными, но раз уж на них сориентировались, сочли, что они лучше отвечают нашим интересам, соответствуют целям, их надо мониторить. Власть нацелена на то,

чтобы люди на нашей территории зарабатывали больше. Все остальное в этом блоке – способы решения этой задачи.

Третья цель регионального управления – **создание комфортной среды проживания.**

Если власть хочет привлечь людей в наш регион или способствовать тому, чтобы люди не уезжали из него, необходимо обеспечить им комфортную среду проживания.

Как можно структурировать эту цель? С точки зрения цифровых показателей ее можно формализовать соотношением цены и качества получаемых потребителем услуг. Цель можно сформулировать как снижение стоимости инфраструктурных издержек, которое необходимо и для человека, и для бизнеса. Это вопрос комфортного проживания на территории и комфортного ведения бизнеса.

На качественном уровне цель создания комфортной среды проживания является многоуровневой и многозначной. К этим уровням относятся:

- обеспечение жильем;
- жилищная инфраструктура;
- дорожно-транспортная инфраструктура;
- общественная инфраструктура.

Главное – это, конечно, жилье и жилищная инфраструктура. Это целый комплекс сложнейших, переплетающихся между собой вопросов, включающих стоимость и комфортность жилья, стоимость и качество его содержания. Внедряемся в этот вопрос и видим: водоснабжение, канализацию, электроэнергию, газоснабжение... а дальше – дороги, транспортная доступность, качественное транспортное обслуживание.

Достаточно сложно решить множество вопросов в развитии инфраструктуры, не увязав их в единое целое. Но есть инструмент, позволяющий решить эту задачу. Это мастер-план г. Перми и план его реализации. В этом плане определено создание новых типов жилья, обеспеченного соответствующей инфраструктурой, намечено решение задачи повышения плотности населения в центральных районах города, представлено видение развития общественного транспорта.

Проблемы развития инфраструктуры краевой столицы и населенных пунктов края зачастую сильно различаются.

Надо рационально решать, например, вопрос с отоплением жилищ. Идея строительства газопроводов во все населенные пункты не выдерживает критики. Если территория малонаселенная, то затраты себя не оправдывают. Есть менее дорогостоящие варианты: возить сжиженный газ машинами.

Специфика расселения людей в Пермском крае такова, что есть территории, где катастрофически мала плотность населения. Есть поселки, где раньше были колонии, а сейчас их уже нет. Есть места, где раньше рубили лес, было много рабочих мест, сейчас там почти не требуются рабочие руки. А туда протянуты электрические сети, дороги, все это требует дорогостоящего обслуживания. Только содержание дорог может «съесть» до 40% нашего бюджета. Такую нагрузку не смогли бы выдержать и более богатые страны.

Возможно, пора ставить вопрос о переселении людей из тех населенных пунктов, в которых дальнейшее содержание инфраструктуры становится неэффективным.

Задачей данного блока является также развитие общественной инфраструктуры. В рамках реализации данной задачи предполагается осуществление ряда проектов: строительство нового железнодорожного вокзала, аэропорта, реконструкция театра оперы и балета, строительство нового здания Пермской художественной галереи, нового музея современного искусства.

Главная роль государства в этой сфере – не производство, а регулирование производства услуг, защита интересов населения и бизнеса.

Четвертая цель регионального управления – **управление ресурсами.** Возникает вопрос: почему ресурсы отделили от блока «Экономическое развитие»? Где логика? Ведь нет экономического развития вне ресурсов?

Разумеется, нет. И здесь кроется некий подводный камень государственного управления. Если ресурсы будут в экономическом блоке, их выгоднее дешевле и больше продать, чтобы бизнес заработал, заработная плата выросла. Если же ресурс в ресурсном блоке – задача другая: продать его как можно дороже.

Например, вы продаете за бесценок лес, чтобы эффективнее заработало производство бумаги. Но существует конкуренция, внешние рынки, и бумага все равно будет стоить столько же, сколько на внешнем рынке. Продали лес дорого – производитель неэффективен. Здесь для решения проблемы нужны другие рычаги управления, в том числе, федеральные.

Совершенно ясно, что ресурсы нельзя отдать в экономический блок без риска, что они будут сброшены за бесценок.

Каким показателем целесообразно измерять эффективность управления ресурсами?

Это *максимизация доходов* от использования ресурсов. Есть одна сопутствующая задача: создать такие правила игры, чтобы обеспечить адекват-

ное общим целям поведение муниципалитетов.

Следующая (пятая) цель – **развитие территорий.**

В конкурентной борьбе есть разные уровни. Наш регион конкурирует с другими регионами за население и бизнес. А внутри региона – своя конкуренция. За людей и бизнес конкурируют муниципалитеты. Исторически по-разному складывалась судьба муниципальных образований на территории Пермского края. Одни вполне успешно сейчас развиваются, имеют отчетливые перспективы, другие, как ни жаль, деградируют. Задача региональной власти: помочь муниципалитетам выжить в условиях конкуренции, определить свои сильные и слабые стороны. Необходимо закрепить прозрачные и долгосрочные правила распределения бюджетных ресурсов между муниципалитетами, создать механизмы стимулирования муниципалитетов к развитию.

Каким должен быть основной показатель эффективности развития территорий? Это *рост самообеспеченности муниципальных образований*. Территории должны получать больше доходов, уменьшать расходы. Разницу между доходами и расходами нужно соотнести с численностью населения.

Шестая цель – **управление бюджетным сектором.**

В экономике всегда есть две противоположные стороны: продавец и покупатель. Какова задача продавца? Продать подороже товар, который имеет не лучшее качество. Задача покупателя: купить подешевле товар хорошего качества. Но если речь идет о покупке в магазине, у покупателя есть возможность уйти в другой магазин, если в этом ему не понравилось. Есть конкуренция между магазинами. А теперь представьте, что перед вами не магазин, а бюджетное учреждение. Чем отличается бюджетное учреждение от коммерческой структуры? Когда в коммерческую структуру приходит покупатель, он, условно говоря, является доходной частью их бюджета. А если – в бюджетное учреждение? Оно финансируется по смете, получает деньги в начале года, пришел потребитель (трудно назвать его покупателем), он будет расходной частью бюджета. Может, в этом корень проблемы не всегда качественного, скажем так, обслуживания этого потребителя? Возьмем Министерство здравоохранения, которому подчинены все государственные медицинские учреждения. По логике оно должно стоять на позициях покупателя и требовать за свои деньги качественную услугу. Но есть и другая позиция: Министерство несет ответственность и за врачей, за то, чтобы они получали зарплату. Таким образом, оно и покупатель, и продавец одновременно. Какая же позиция важнее: здоровье населения или зарплата врачей? Скорее, зарплата. Странная ситуация?

Пермский край – единственный субъект Федерации, где удалось разрешить это противоречие. Так был создан блок управления бюджетным сектором, бюджетными учреждениями, куда переданы театры, больницы, колледжи, все учреждения, производящие услуги. И возникла конкурентная ситуация: Министерство здравоохранения может разместить свой заказ (и бюджетные деньги) не только у бюджетных учреждений, но и на рынке – в частных поликлиниках, медицинских центрах. В ряде случае – дешевле. И хочется верить, качественнее.

Главный показатель блока – рост доли бюджетных услуг, размещаемых на рынке.

Пока это эксперимент, он не просто продвигается, но есть основания верить в продуктивность этой идеи и региональная власть создает все условия для равного участия в конкурсах на размещение государственного заказа государственных, муниципальных и негосударственных бюджетных учреждений.

Все, что выше было представлено, является составными частями функционально-целевой модели управления регионом (ФЦМУ).

Это ноу-хау Пермского края. Работает с 2005 г. Сначала в этой модели было пять блоков, с 2010 г. их – шесть:

- развитие человеческого потенциала;
- экономическое развитие;
- создание комфортной среды проживания;
- управление ресурсами;
- управление государственными учреждениями;
- развитие территорий.

Кроме того, в 2010 г. к шести блокам добавилось три проектных офиса: Инновационное развитие, Культурная столица, Модернизация здравоохранения.

Управленческая деятельность в Пермском крае осуществляется в рамках данной ФЦМУ. За каждый функционально-целевой блок и за каждый проектный офис отвечает заместитель председателя правительства.

Таким образом, на территории Пермского края действует новая модель управления: ФЦМУ. Ее основными принципами являются следующие:

1. Заказчик и Подрядчик должны иметь разные центры управления с целью исключения на самой ранней стадии любых намеков на коррупционную составляющую их взаимоотношений. Один и тот же функционально-целевой блок не должен выполнять обе функции одновременно. Заказчик организует предоставление государственной

или муниципальной услуги, финансирует заказ и контролирует соответствие предоставленных услуг заявленному объему и качеству, действует в интересах населения. Подрядчик должен предоставить государственную или муниципальную услугу согласно требованиям заказчика, эффективно используя имеющиеся ресурсы. Он создает муниципальные учреждения и организует их деятельность.

2. Развитие экономики и управление ресурсами также должны управляться из разных центров. ФЦБ, отвечающие за развитие экономики и управление ресурсами, имеют противоположные интересы и должны быть разделены. Если экономический блок, в целях стимулирования экономики, принимает меры по предоставлению налоговых льгот, снижению арендной ставки и реализует другие «убыточные» мероприятия с «отложенным» экономическим эффектом, то ресурсный блок нацелен на эффективное использование имеющихся в собственности ресурсов (земля, имущество, полезные ископаемые, денежные средства и т.д.) и получение максимальной выгоды для бюджета в текущем периоде и среднесрочной перспективе.

3. Деятельность необходимо отделить от контроля. Непосредственно деятельность по оказанию государственной или муниципальной услуги не должна быть совмещена с контрольной функцией за этой деятельностью.

4. Ресурсы и имущество должны находиться под единым управлением. Функция управления ресурсами включает в себя и управление имуществом.

5. Управление бюджетными организациями и имуществом также должны осуществлятся из единого центра.

6. Управление бюджетными организациями и ресурсами не должны совпадать. Управление бюджетными учреждениями не может включать распределение денежных средств заказчика.

7. Для исключения «конфликта целей» рекомендуется за каждым ФЦБ закреплять одного ответственного.

1.2. Система органов управления Пермским краем

Рассмотрев идеологию управления Пермским краем, более подробно разберем систему управления регионом. Данная методология предполагает определенное разделение функций в системе управления и, соответственно, выделение соответствующих органов управления[1]:

- законодательного органа государственной власти Пермского края;
- высшего должностного лица Пермского края;
- высшего исполнительного органа государственной власти Пермского края;
- иных органов государственной власти Пермского края.

Законодательная власть Пермского края осуществляется Законодательным Собранием Пермского края.

Высшим должностным лицом Пермского края является *губернатор*, возглавляющий исполнительную власть в Пермском крае.

Губернатор, в соответствии с Уставом Пермского края:

- определяет цели и приоритеты деятельности органов исполнительной власти края;
- определяет порядок разработки прогноза социально-экономического развития;
- определяет порядок, сроки, этапы, исполнителей и уполномоченный орган, ответственный за разработку и реализацию программы социально-экономического развития;
- представляет в Законодательное Собрание Пермского Края проект закона о программе социально-экономического развития.

Другими словами, в управленческом понимании губернатор отвечает за стратегию развития края[2] (рис. 1).

Для организации взаимодействия губернатора края с краевыми и федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями а также для координации их деятельности в рамках реализации единой государственной политики в Пермском крае создан и активно действует государственный орган – Администрация губернатора Пермского края.

Администрация губернатора Пермского края обеспечивает деятельность губернатора Пермского края, в том числе, в сферах определения стратегии социально-экономического развития Пермского края, проведения единой государственной политики, правового регулирования, управления государственной службой Пермского

[1]Устав Пермского края. Ст. 15.
[2]Закон Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края».

края и осуществления контроля исполнения законодательства и решений губернатора Пермского края (рис 1.).

В Администрации губернатора анализируются: информация о социально-экономических, политических и правовых процессах в мире, стране и других регионах, обращения граждан, политических партий, национальных, религиозных и общественных объединений и органов местного самоуправления. На основе обрабатываемых материалов готовятся аналитические доклады губернатору края.

Общее руководство Администрацией Пермского края осуществляет губернатор края. Возглавляет Администрацию губернатора Пермского края руководитель Администрации.

Структура, порядок деятельности и полномочия администрации губернатора Пермского края определяются правовым актом губернатора Пермского края[3] .

Согласно Уставу Пермского края, Администрация губернатора (АГПК), решает следующие задачи:

• формирует структуру и требования к содержанию программы социально-экономического развития края;

• осуществляет подготовку ежегодного послания о социально-экономическом и политическом положении в Пермском крае;

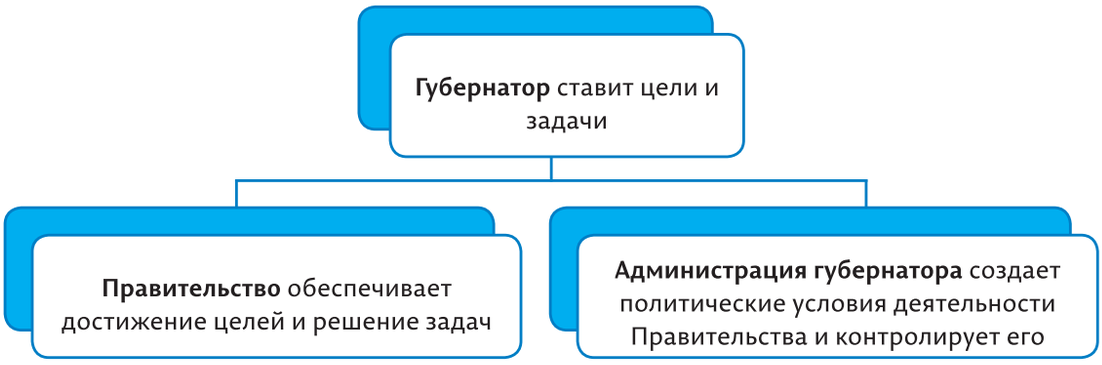


Рис. 1. Разделение функций в структуре управления Пермским краем

• организует проведение мониторинга, анализа и прогнозирования;

• разрабатывает стратегию социально-экономического развития Пермского края и прогнозы;

• осуществляет контроль целевых показателей исполнения Программы социально-экономического развития Пермского края;

• организует разработку и корректировку целевых показателей деятельности исполнительных органов государственной власти края.

Высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляющим систему исполнительных органов государственной власти Пермского края, является Правительство Пермского края.

В соответствии с законом Пермского края от 07.09.2007 №107-ПК[4] Правительство Пермского края является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Пермского края, формирующим органы исполнительной власти края и осуществляющим непосредственное руководство ими.

Основной целью деятельности краевого Правительства является обеспечение достижения исполнительными органами государственной власти поставленных перед ними задач по приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского края и реализации стратегических программных мероприятий в крае (рис. 1).

Для достижения указанной цели Правительство края:

• обеспечивает реализацию установленных целей и задач деятельности исполнительных органов государственной власти;

• принимает решение о разработке программы социально-экономического развития;

• ежегодно представляет в Законодательное Собрание Пермского края информацию о ходе реализации программы социально-экономического развития Пермского края за истекший период;

• устанавливает порядок принятия решений о разработке долгосрочных и ведомственных целевых программ и их формирования и реализации;

• осуществляет разработку, принятие и реализацию долгосрочных и ведомственных целевых программ.

[3]Распоряжение губернатора края от 29.12.2007 № 118 «Об Администрации губернатора Пермского края».
[4]Закон Пермского края от 07.09.2007 №107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края».

Система исполнительных органов государственной власти Пермского края представлена министерствами, агентствами и инспекциями. Выделение эти категорий объясняется тем, что в ходе проведения административной реформы на федеральном уровне все функции управления были разделены на три группы:

• функции законодательства, которое определяет направления и механизмы развития, возложенные на министерства;
• функции по оказанию бюджетных услуг, возложенные на агентства;
• функции по осуществлению контроля за выполнением законов и качеством предоставляемых услуг, возложенные на инспекции.

Аналогичный подход к разделению управленческих функций и реализации государственных полномочий был принят и на уровне Правительства Пермского края.

В структуре Правительства Пермского края представлены три института - министерства, агентства, инспекции. Рассмотрим, во-первых, их необходимость, а во-вторых, отличия друг от друга.

Министерство – это специализированный орган государственной власти, который представляет интересы населения с точки зрения покупки для них части услуг: образовательных, медицинских, и т.д.

Например, часть молодого населения региона нуждается в том, чтобы получить, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, образование. В связи с этим Министерство образования Пермского края, в интересах этого населения, приобретает образовательные услуги у средних школ: краевых, частных, муниципальных. Другими словами, происходит покупка услуги за счет финансовых ресурсов данного министерства в интересах населения.

Другой пример. Каждый житель региона, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, имеет право на получение медицинской помощи. В данном случае Министерство здравоохранения Пермского края совместно с фондом ОМС таким образом организует приобретение услуги в интересах населения, что любой человек, в конечном итоге, может приобрести услугу либо в государственном, либо муниципальном, либо в частном учреждении.

В настоящее время в структуре Правительства Пермского края представлены следующие министерства:

• Министерство образования;
• Министерство здравоохранения;
• Министерство социального развития;
• Министерство общественной безопасности;
• Министерство физической культуры и спорта Пермского края;
• Министерство промышленности, инноваций и науки;
• Министерство сельского хозяйства;
• Министерство развития предпринимательства и торговли;
• Министерство градостроительства и развития инфраструктуры;
• Министерство ЖКХ;
• Министерство транспорта;
• Министерство природных ресурсов;
• Министерство лесного хозяйства;
• Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа;
• Министерство регионального развития;
• Министерство культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций;
• Министерство финансов.

Агентство – это специализированный орган государственной власти, который выступает а качестве учредителей краевых учреждений, оказывающих населению социально значимые услуги. В Пермском крае в настоящее время осуществляют деятельность следующие агентства:

• Агентство по занятости населения;
• Агентство по управлению имуществом;
• Агентство по управлению учреждениями здравоохранения;
• Агентство по управлению социальными службами;
• Агентство по управлению государственными учреждениями;
• Агентство информационного развития.

Третий институт – *инспекция*, осуществляющая контрольные функции. Она выступает в качестве вневедомственного контроля для органов государственной власти, от имени населения, которое, так или иначе, контролирует качество исполнения предоставляемых услуг. Вневедомственный контроль в структуре Правительства Пермского края выполняют следующие инспекции:

• Государственная инспекция по экологии и природопользованию;
• Государственная инспекция по охране животного мира;
• Инспекция государственного строительного надзора;
• Государственная ветеринарная инспекция;
• Государственная инспекция по надзору и контролю в сфере образования;
• Государственная инспекция вневедомственного контроля;
• Государственная инспекция по охране объектов культурного наследия.

В чем привлекательность данной структуры управления регионом? Ответ довольно прост и понятен: возникает конкуренция, которая, в конечном итоге, работает в пользу населения региона. Рассмотрим механизм формирования конкуренции.

Финансовые ресурсы для приобретения услуги сосредоточены в министерстве, в агентстве находятся учреждения, которые оказывают государственные услуги. Министерство начинает формировать государственный заказ на выполнение определенных полномочий в интересах части населения, и в зависимости от профиля приобретать те или иные услуги. Другими словами, министерство выступает в качестве заказчиков, а учреждения данный заказ исполняют – выступают к качестве поставщика услуги. И здесь возникает очевидное противоречие между тем, кто приобретает и тем, кто поставляет. Оно выражается в том, что тот, кто покупает, хотел бы приобрести более качественную услугу по более низкой цене, а тот кто продает – заинтересован в продаже услуги по более высокой цене. И для того, чтобы эта услуга была качественной, необходимо внедрение института конкуренции.

Министерство, имея финансовые ресурсы, должно организовать некую конкурентную среду для того, чтобы стимулировать поставщиков в предоставлении более качественной услуги. И в качестве конкурентов выступают государственные и частные учреждения: чья услуга будет более качественной, туда министерство и направит финансовые ресурсы.

Однако здесь присутствуют следующие риски. Если на рынок по предоставлению услуг приходят частные учреждения, то, при относительной неизменности финансовых средств, это приводит к сокращению числа государственных учреждений, предоставляющих услуги, и, следовательно, к социальной напряженности, поскольку приход на рынок учреждений другой формы собственности не всегда положительно воспринимается работниками государственных учреждений.

ГЛАВА 2

Конкурентная модель управления регионом: механизм реализации ФЦМУ

2

2.1. Функционально-целевой блок «Развитие человеческого потенциала»

Выше уже говорилось о том, что развитие человеческого потенциала в Пермском крае требует решения количественных и качественных проблем.

Хотя отделить одни от других трудно, и делать это можно достаточно условно, тем не менее, мы полагаем, что решение количественных проблем заложено в улучшении генофонда, а качественных – в повышении уровня здоровья населения, уровня образованности населения, в снижении уровня преступности.

2.1.1. Генофонд Пермского края

Пермский край, как и Россия в целом, последние два десятилетия переживает острый демографический кризис, характеризующийся превышением смертности над рождаемостью. С 1992 г. смертность в Пермском крае превышает рождаемость в 1,2 – 1,8 раза (рис. 1). Хотя в последние годы темпы убыли населения значительно снизились: в 2010 г. темп убыли уменьшился по сравнению с 2005 г. в 5,8 раз (рис. 1).

Естественная убыль населения, а также уменьшение женщин детородного возраста, ориентация молодежи на одно-двухдетные семьи создает в Пермском крае предпосылки для негативного прогноза демографической ситуации на ближайшие годы.

На рис. 2 видно резкое сужение нижней части пирамиды (население в возрасте 15-18 лет). Само основание пирамиды в последние годы немного расширилось. Это стало возможным благодаря росту рождаемости, связанному с увеличением количества женщин детородного возраста (в возрасте 20-35 лет): на долю этой категории женщин приходится две трети рождений. Но следует понимать, что в ближайшие годы на смену им придет меньшее количество женщин этого возраста, и без специальных мер, направленных на стимулирование рождаемости детей в нормальных, благополучных семьях, увеличение рождаемости невозможно.

Современную возрастную структуру населения Пермского края, в соответствии с классификацией

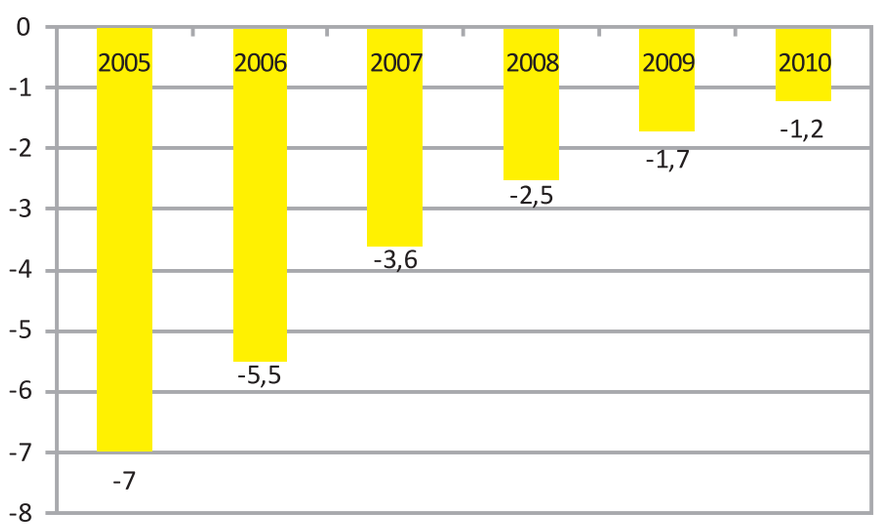


Рис. 1. Динамика естественного прироста/убыли на 1 тыс. населения Пермского края

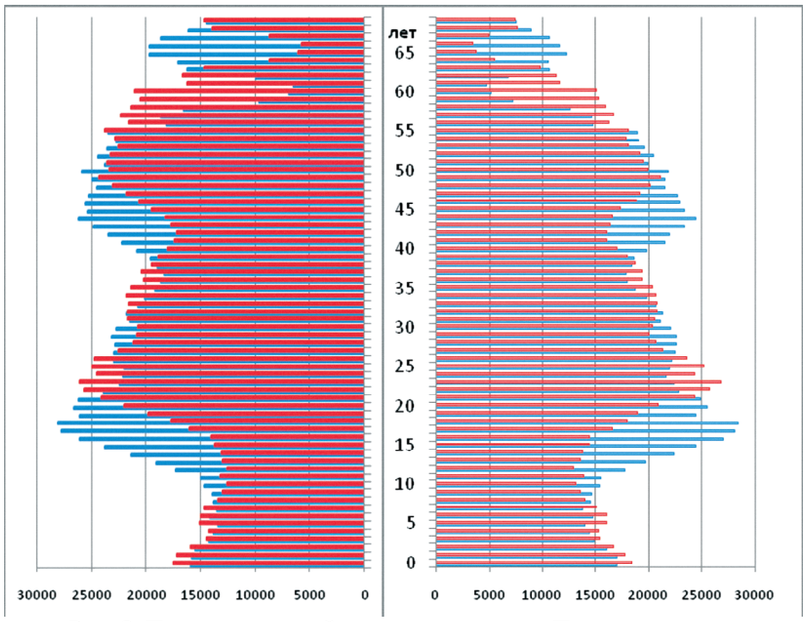


Рис. 2. Половозрастной состав населения Пермского края

ООН, следует считать старой, так как доля населения в возрасте 65 лет и старше составляет 12,1%. Это значительно превышает установленный ООН критерий – 7%. Для сравнения: данный показатель составляет в странах Африки – 3%, Америки – 8%, Азии – 5%, Европы – 14%.

Конечно, старение населения не является отличительной чертой только Прикамья. Этот процесс затронул все регионы России и практически все развитые страны. Наиболее «старым» регионом мира является Европа. В одиннадцати государствах удельный вес населения старше 65 лет составляет 15% и более, а в Швеции – 18%. Такими же пропорциями, что и в большинстве стран Европы, характеризуется и Япония (14%).

Но если в развитых странах основным фактором старения населения является увеличение продолжительности жизни, то в Пермском крае – снижение рождаемости и высокий уровень смертности, особенно населения в трудоспособном возрасте.

Одной из серьезных проблем края является сокращение численности населения трудоспособ-

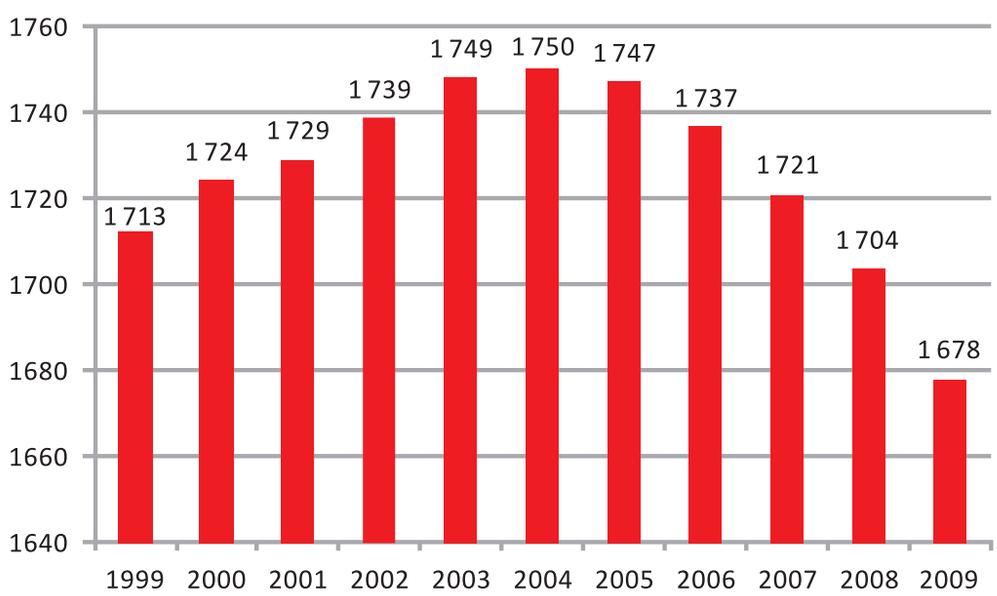


Рис. 3. Численность постоянного населения в трудоспособном возрасте в Пермском крае, тыс.чел.

ного возраста: с 2005 г. численность трудоспособного населения края уменьшилась на 4,1% и в 2009 г. составила 1678 млн чел. (рис. 3). И такая ситуация будет еще больше усугубляться: по прогнозам Пермстата, численность трудоспособного населения к 2030 г. сократится на 18,4% по отношению к 2009 г. и составит предположительно 1417,6 чел.

Вышесказанное позволяет сформулировать цель улучшения генофонда как стабилизацию численности населения в трудоспособном возрасте. Задачи, направленные на достижениеэтой цели – повышение рождаемости и снижение смертности: снижение младенческой и детской смертности, а также снижение смертности в трудоспособном возрасте.

Повышение рождаемости

Последние годы в Пермском крае увеличивается показатель рождаемости. В 2010 г. рождаемость в крае на 1 тыс. чел. превысила средний показатель по РФ на 11%, а также средний показатель по ПФО на 14% и составила 13,8 чел. на 1 тыс. населения (рис. 4).

Увеличение числа родившихся в крае связано, как со значительным количеством женщин репродуктивного возраста, так и с мерами, направленными на поддержку материнства и детства, реализуемыми как на уровне Российской Федерации, так и на уровне Пермского края.

Но учитывая демографический прогноз, а именно ожидаемое снижение количества женщин репродуктивного возраста, повышение рождаемости в крае остается актуальным и приоритетным.

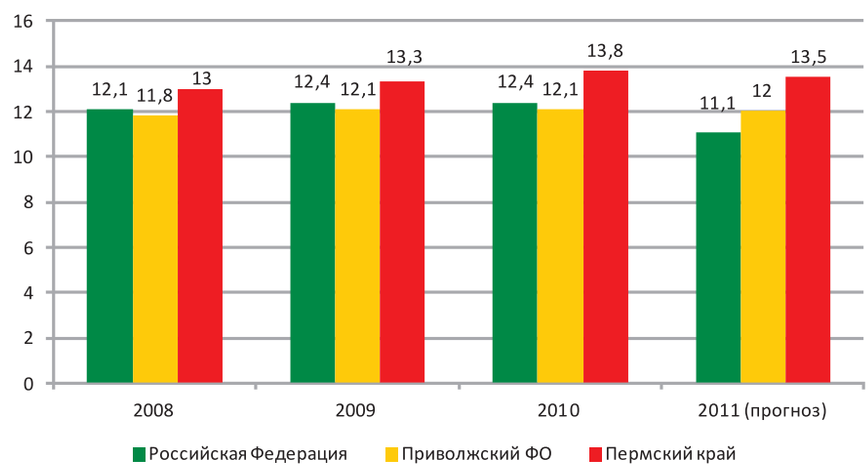


Рис. 4. Рождаемость на 1 тыс. населения в Пермском крае в сравнении с Приволжским федеральным округом и Российской Федерацией, чел.

С этой целью в крае реализуется специальная программа «Желанный ребенок» направленная на лечение бесплодия методом экстракорпорального оплодотворения. Основные показатели реализации данной программы представлены в табл. 1.

С целью сохранения здоровья женщин репродуктивного возраста в крае также проводятся мероприятия, направленные на своевременное оздоровление будущих матерей.

Таблица 1

Основные показатели реализации программы «Желанный ребенок»

Год	2009 г.	2010 г.	2011 г. (прогноз)
Количество проведенных процедур, ед.	75	290	450
Затраты краевого бюджета, млн руб.	10,6	41,1	60,7
Количество родившихся детей, чел.	24	105	177

Эффективной формой стимулирования рождаемости детей в благополучных семьях являются меры, реализуемые в рамках краевой целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2007-2010 годы».

Один из важных целевых показателей программы – это количество детей, родившихся в семьях, улучшивших жилищные условия. За все годы реализации программы с 2006 г. в крае улучшили жилищные условия 6241 молодых семей. Фактическое финансирование мероприятий Программы в 2010 г. составило 800,3 млн руб. (рис. 5)

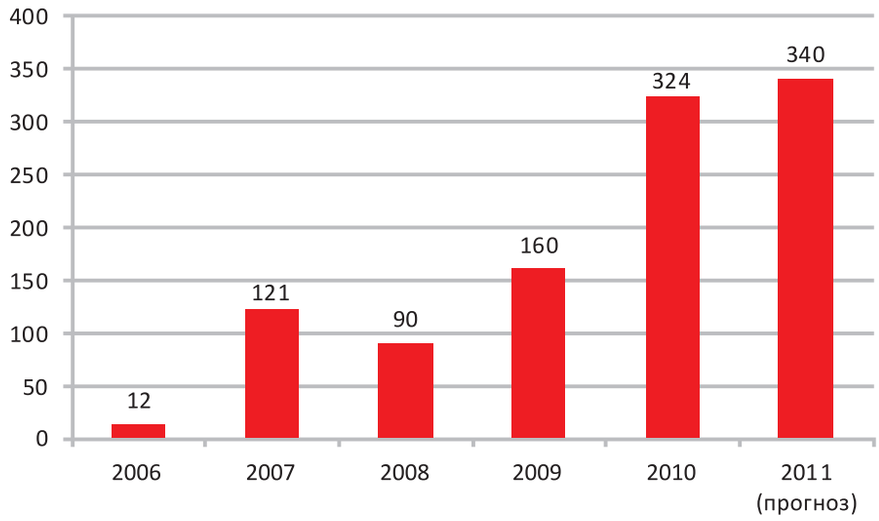


Рис. 5. Число детей, родившихся в семьях, улучшивших жилищные условия по долгосрочной целевой программе «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2007-2010 годы», чел.

Согласно ожидаемому прогнозу на 2011 г. таких детей должно быть не менее 340.

В настоящее время в программу вносятся изменения, в которых предлагается определить как приоритетную категорию молодые семьи, родившие второго и последующего ребенка. В случае пополнения семьи ускоряется срок получения свидетельства, увеличивается размер жилой площади и, как следствие, размер социальной выплаты.

Снижение младенческой и детской смертности

Показатель детской и младенческой смертности является важной характеристикой общего состояния здоровья и уровня жизни населения страны, региона, города.

Ранее детская смертность определялась прежде как «число умерших на протяжении первого года жизни на 1000 живорожденных». После введения

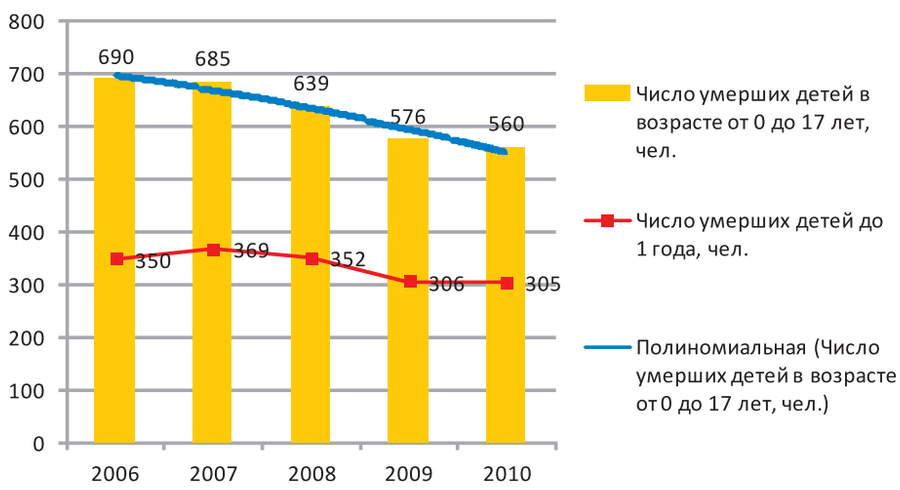


Рис. 6. Детская смертность в Пермском крае, в том числе младенческая, чел.

понятия «младенческой смертности» – как «число умерших на протяжении первого года жизни на 1 тыс. живорожденных», понятие детской смертности расширилось до возраста 5 лет (0-4 полных года), и при международных сравнениях применяется именно этот показатель. До недавнего времени показатели смертности детского населения рассчитывались в отношении детей в возрасте до 15 лет (0-14).

В связи с пересмотром границ детского возраста до 18 лет – согласно Конвенции ООН о правах ребенка, принятой в России, пересмотрено и понятие смертности детского населения в возрастных границах (0-17 лет)[1] .

За последние годы в Пермском крае уровень младенческой и детской смертности снизился (рис. 6). Однако при наметившейся в крае тенденции снижения показателей детской и младенческой смертности, их значения остаются выше среднероссийских показателей.

Табл. 2 характеризует динамику младенческой смертности в России и в Пермском крае.

Таблица 2

Младенческая смертность в России и Пермском крае на 1 тыс. живорожденных, чел.

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Число умерших детей в возрасте до 1 года на 1 тыс. живорожденных в России	11,0	10,2	9,4	8,5	8,2	7,6
Число умерших детей в возрасте до 1 года на 1 тыс. живорожденных в Пермском крае	11,2	11,6	11,3	10,1	8,5	8,2

Сейчас министерство здравоохранения в рамках программы модернизации отрасли отдельно разрабатывает комплекс мер по акушерству и педиатрии для сохранения жизни детского населения и профилактики детской инвалидности.

Снижение смертности в трудоспособном возрасте

Показатель уровня смертности трудоспособного населения в Пермском крае на протяжении последних лет имел тенденцию к снижению и стабилизации (рис. 7). В 2010 г. показатель смертности трудоспособного населения составил 7,6 на 1 тыс. населения, что в 1,4 раза меньше, чем в 2005 г.

Смертность трудоспособного населения в абсолютных цифрах в 2010 г. составила 12676 человек, что на 78 человек больше, чем в 2009 г.

Каковы же причины смертности трудоспособного населения в Пермском крае? Анализ показал, что на первое место вышла смертность от внешних причин (34% от всех причин); второе место занимает смертность от сердечно-сосудистых заболеваний (33%). Высока смертность среди трудоспособного населения от новообразований – 11% от всех причин. При этом следует отметить следующую особенность, характерную для Пермского края: большую часть умерших трудоспособного

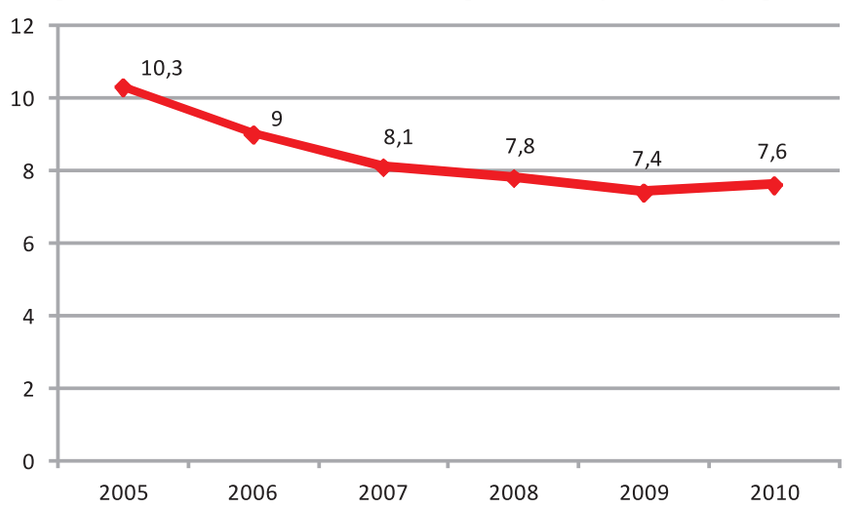


Рис. 7. Смертность трудоспособного населения на 1 тыс. чел. в Пермском крае

[1]Демографический понятийный словарь. /Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М., 2003.

возраста составляют мужчины (около 79%). Нигде в мире нет такой разницы в показателях смертности мужчин и женщин в мирное время. Сверхвысокая смертность мужчин трудоспособного возраста остается одной из серьезных проблем.

В связи с этим перед региональной властью стоит задача создания условий для снижения смертности в трудоспособном возрасте от внешних причин.

Исходя из структуры смертности трудоспособного населения от внешних причин (рис. 8), в задачи блока «Развитие человеческого потенциала» на 2011 г. определено:

- снижение смертности в результате преступлений;
- снижение смертности по причине самоубийств;
- снижение смертности в результате ЧС и происшествий;
- снижение смертности и причинения тяжкого вреда здоровью при дорожно-транспортных происшествиях;
- снижение смертности в результате отравления алкоголем и прочих отравлений.

По итогам 2011 г. планируется снизить к уровню 2010 г. число умерших от внешних причин в трудоспособном возрасте на 357 чел. или 8,8%.

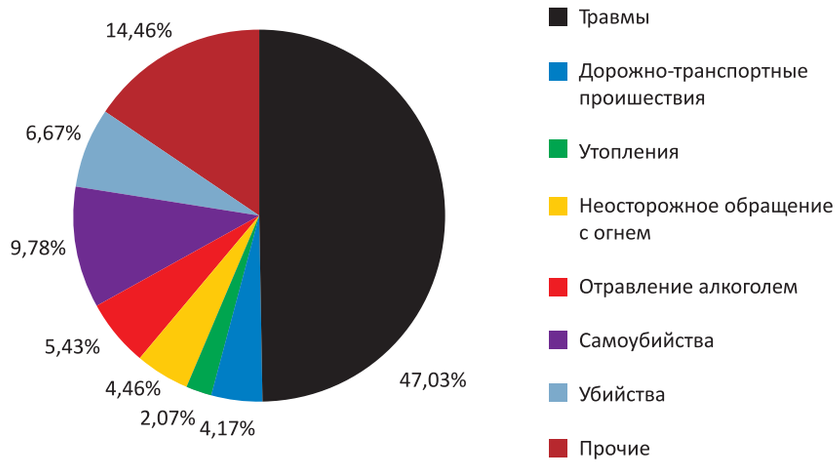


Рис. 8. Структура смертности трудоспособного населения Пермского края от внешних причин.

Повышение качества населения.

Другой важной целевой задачей развития человеческого потенциала является повышение уровня здоровья населения. Для решения этой задачи в Пермском крае идет реформа здравоохранения, а в структуре функционально-целевой модели выделен отдельный проект «Реформа здравоохранения». Специфика данной реформы и роль данного проекта представлена в главе III. В данном разделе рассмотрим проблемы, которые для Пермского края являются наиболее значимыми: это недостаточный уровень здоровья несовершеннолетних и высокая инвалидизация населения в трудоспособном возрасте.

Повышение уровня здоровья несовершеннолетних. В Российской Федерации в 2003 г. принят нормативный акт – Приказ Минздрава[2], в котором была проведена классификация детей в зависимости от состояния здоровья. В результате были выявлены пять групп: I группа здоровья – здоровые дети и далее до V группы – дети, имеющие инвалидизирующие заболевания. Проблемными группами являются III, IV и V группы.

Вот как выглядит ситуация со здоровьем несовершеннолетних в Пермском крае (табл. 3).

Таблица 3

Распределение несовершеннолетних по группам здоровья в Пермском крае, %

Группы здоровья	2008 г.	2009 г.
Первая группа	8,4	9,7
Вторая группа	66,5	64,5
Третья группа	23,9	24,5
Четвертая группа	1,2	1,1
Пятая группа	0,08	0,2

[2] О комплексной оценке состояния здоровья детей. Приказ Министерство здравоохранения Российской Федерации. Принят 30 декабря 2003 г. № 621.

По итогам 2010 г. увеличилось количество детей с первой группой здоровья до 15,5%, снизилось количество детей с третьей группой здоровья до 17,8%.

В Пермском крае задачу дальнейшего повышения уровня здоровья детей, оздоровление детей и подростков планируется решать через привлечение их к систематическим занятиям физической культурой и спортом в рамках проектов «Спортивный клуб плюс спортивный сертификат» и «Олимпийский тренер».

Задачу снижения числа несовершеннолетних, имеющих третью и более группы здоровья, предстоит решать в рамках мероприятий программы модернизации здравоохранения: «Диспансеризация плюс центры здоровья». Из четырнадцати планируемых к созданию центров здоровья в Пермском крае четыре будут созданы именно для несовершеннолетних.

Снижение инвалидности в трудоспособном возрасте. В структуре причин инвалидности населения трудоспособного возраста, впервые признанных инвалидами, на первом месте находятся болезни системы кровообращения (16%), на втором – злокачественные образования (9%), на третьем – туберкулез (6%), на четвертом – бытовые травмы и отравления (5%).

Несмотря на снижение количества инвалидов трудоспособного возраста в крае, впервые признанных инвалидами (рис. 9), задачу повышения уровня здоровья населения, дальнейшего снижения инвалидности предстоит решать и в 2011 г. .

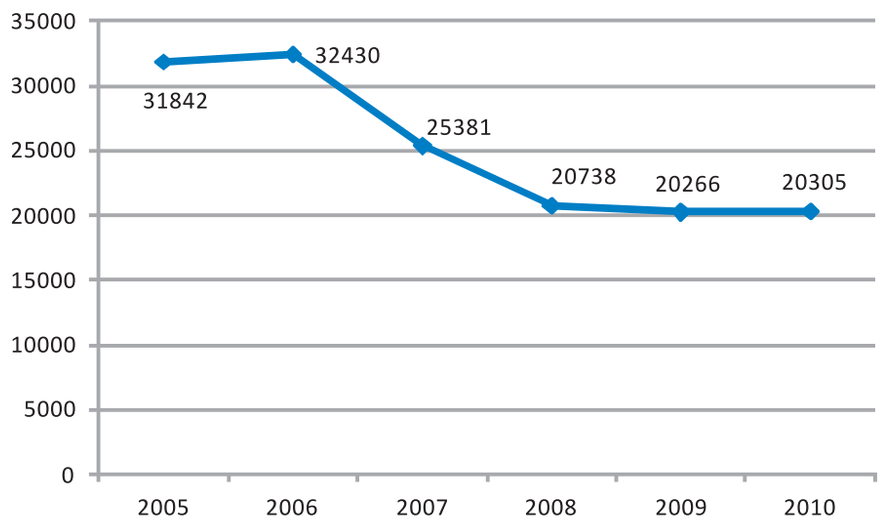


Рис. 9. Численность инвалидов трудоспособного возраста, впервые признанных инвалидами, чел.

2.1.2. Управление образованием в Пермском крае

Перед образованием стоит задача – повышение качества человеческого потенциала. Дело в том, что если мы хотим видеть в регионе инновационную экономику в будущем, то нам необходимо уже сейчас радикально изменить нашу систему образования, отказавшись, насколько это возможно, от старого, консервативного понимания содержания и методик образования. Прорыв в инновационную экономику возможен только с теми людьми, которые будут готовы соответствовать общемировым тенденциям современного образования. Получение образования – это многолетний путь, и надо отдавать себе отчет в том, что мы работаем на долгосрочную перспективу. Но создавать новую образовательную парадигму надо начинать сейчас. Мы занимаемся этим уже несколько лет, не все еще получается, есть просчеты и ошибки, но мы корректируем свою стратегию и тактику, исправляем недостатки, и, главное, в процессе реализации наших программ рождаются новые идеи. В общем, образование – это одна из главных наших забот, в том числе и финансовых: в бюджете Пермского края на 2012-2013 гг. 17% (или 14,6 млрд руб.) – это расходы на образование.

Каковы же *приоритетные направления* развития образования края в настоящее время? Рассмотрим их по четырем уровням образования: дошкольное образование; общее образование; начальное и среднее профессиональное образование; высшее профессиональное образование.

Дошкольное образование

Дошкольный возраст – важнейшее время воспитания, образования и социализации. Дошкольные образовательные учреждения – лучшее место для осуществления всего вышеназванного. Но все последние годы в крае была напряженная ситуация с детскими садами, мест не хватало, люди стояли в очередях годами. Эта проблема – наследие советского периода, и, конечно, приватизационных процессов. К ее решению мы вплотную приступили в 2008 г., когда началась реализация пилотного проекта «Предоставление пособий семьям, имеющим детей в возрасте от 1,5 до 5 лет, не посещающих дошкольные образовательные учреждения», или, как его назвали в народе, – «Мамин выбор». Проект решает три основных задачи:

- ликвидация очереди в детские сады;
- развитие семейных форм воспитания детей;
- развитие рынка дошкольных образовательных услуг.

Результаты уже видны. Очереди в детские сады сократились, в 13 территориях, в том числе и в Перми, они практически ликвидированы, появились даже свободные места в муниципальных детских садах, чего никогда не было. Положительным моментом является то, что рынок предоставления частных услуг по воспитанию детей в дошкольных учреждениях стал активно развиваться. Есть еще другие важные результаты осуществления проекта: увеличилось количество детей старше 5 лет и детей из семей в социально опасном положении, посещающих детские сады.

В 2010 г. в 33 муниципальных образованиях очередь сократилась на 73%, число детей старше 5 лет в дошкольных учреждениях увеличилось на 1740 чел. Охват детей из социально опасных семей в детских садах увеличился с 59% до 68%. География проекта с каждым годом увеличивается: в 2011 г. в нем участвуют 43 территории Пермского края; к концу 2013 г. планируется сократить очередь еще на 70% при одновременном увеличении в дошкольных учреждениях числа детей старше 5 лет и детей из социально опасных семей. Проект осуществляется на условиях совместного финансирования из краевого бюджета и бюджета муниципалитетов.

Наиболее перспективные возможности по обеспечению доступности дошкольного образования сегодня связаны с развитием рынка услуг в этой сфере и ростом доли негосударственного сектора (табл. 4). Поэтому следующий этап проекта связан с созданием больших возможностей для развития негосударственного сектора в области дошкольного образования. Благодаря выплатам начал формироваться рынок услуг дошкольного образования.

Таблица 4

Негосударственные поставщики услуг дошкольного образования (по данным за сентябрь 2010 г.)

Форма собственности	Количество
Индивидуальные предприниматели (ИП)	80
Негосударственные образовательные учреждения (НОУ)	21
Общество с ограниченной ответственностью (ООО)	3
Некоммерческое партнерство (НП)	1
Всего	105
из них, г.Пермь	46

Как видно из табл. 4, наибольшую долю среди негосударственных поставщиков образовательных услуг для дошкольников составляет организационно-правовая форма ИП, со значительным отрывом от нее идет форма НОУ. Менее популярны среди предпринимателей организационно-правовая форма ООО, и совсем не развита форма некоммерческого партнерства.

В то же время на территории края осуществляется строительство детских садов в тех территориях, где мест недостаточно даже для подготовки детей 5-7 лет (например, в Пермском районе), или нет детских садов, соответствующих требованиям надзорных органов (например, в Чердынском районе).

Школьное образование

Качество образования является системообразующим фактором его развития. В Пермском крае запущен ряд проектов, влияющих на повышение мотивации педагогов к качественному труду, а учащихся – к результативному обучению.

Проект «Дополнительные стипендии студентам пермских вузов», или, иначе, «Стипендии 225». Выпускники школ, получившие по результатам 3-х экзаменов ЕГЭ 225 баллов и более, и поступившие в пермские вузы, получают дополнительную стипендию в размере 5 тыс. руб. Понятно, что этот проект направлен на стимулирование школьников поступать для продолжения образования в

пермские вузы, но уже в школе учащиеся действительно стремятся учиться лучше, желая получить максимальный балл по ЕГЭ. Средний результат единого государственного экзамена в Пермском крае в 2011 г. выше, чем в предыдущие годы.

Проект «Ступени» направлен на стимулирование труда учителя по результатам внешней оценки результатов деятельности школы. В крае действует система нормативного подушевого финансирования школ. Каждая школа на каждого ребенка получает норматив, а если школа имеет статус гимназии, лицея или школы с углубленным изучением предметов, норматив является повышенным. Это связано с тем, что работа с одаренными детьми считается более сложной. Но практика показывает, что зачастую дети, обучающиеся в обычных школах, демонстрируют лучшие результаты. Другая сторона проблемы: дети, добившиеся лучших результатов, переходят в статусные школы. Результат: учителя, которых можно отнести к лучшим в своей профессии, не получают достойного вознаграждения. Эта проблемная ситуация должна быть изменена и ее решением может стать развитие конкурентной среды.

Его суть заключается в том, что внедряется внешняя оценка деятельности школ. Сейчас такая, совершенно объективная, оценка существует только в одной форме – ЕГЭ. С 2010 г. внешняя оценка производится на начальной ступени образования – на основе проведения независимого единого регионального теста (ЕРТ). Кроме того, учитываются результаты ГИА (Государственная итоговая аттестация в 9-х классах) и ЕГЭ. По итогам оценки школа в целом и конкретная ступень образования получит дополнительные к нормативу средства за каждого успешного учащегося. Эти средства будут направлены, прежде всего, на вознаграждение учителей, чьи учащиеся показали высокий результат. Несомненно, это хороший стимул для учителей к повышению эффективности своей работы.

Мы полагаем, что внедрение такой системы стимулирования резко усилит конкуренцию школ: они будут бороться за свои позиции, за учеников. Платить же мы будем не за статус, а за результаты. Надеемся, что осуществление проекта поможет нам приблизиться к главной цели: воспитать как можно больше сильных, конкурентоспособных, готовых к получению высшего образования и производству новых знаний выпускников школ.

Надо отметить, что по результатам сдачи ЕГЭ за 2010 г. наш край на хороших позициях, результаты превышают среднероссийские показатели. Можно положительно оценить конкурентоспособность нашего среднего образования. Однако сравнивать себя мы должны с регионами-конкурентами и по результатам такого анализа нам есть куда стремиться и что улучшать.

«Электронный дневник» – проект, имеющий высокий потенциал повышения качества образования, объединивший всех участников образовательного процесса: учителей, учеников и их родителей. Проект получился самым масштабным в России по этому направлению. В 2010 г. электронные дневники имели более 80 тыс. чел., а в 2011 г. их количество превышает 100 тыс. чел.

Для этого в крае созданы определенные условия. За прошедшие пять лет (с 2005 г.) все школы подключены к выделенному каналу сети Интернет. Значительно возросла оснащенность компьютерной техникой и возможности для педагогов по ее применению. Сейчас в среднем один компьютер используют 15 учеников и 1 учитель (табл. 5). Данные табл. 5 свидетельствуют о ежегодном улучшении показателя оснащенности школ компьютерами, за четыре года (с 2006 г. по 2009 г.) количество учеников, использующих один компьютер, сократилось более чем в 2 раза.

Таблица 5

Оснащенность школ Пермского края персональными компьютерами, используемыми в учебных целях

Показатели	2006 г.	2007 г.	2009 г.
Количество учеников на 1 компьютер	34,4	22,7	15,1
Количество учителей на 1 компьютер	2,8	2,0	1,1

Кроме того, внедрение электронных дневников формирует аудиторию родителей и учеников, которые, фактически, еженедельно посещают школу через сайт. Это хорошая перспектива быть «в контакте» через обмен сообщениями, через сервисы социальной сети, что повышает ответственность семей школьников за результаты обучения. Мотивируя школу работать с родителями, учениками через сеть Интернет, введены существенные доплаты учителям за работу с электронными дневниками.

Таблица 6

Стимулирование участия учителей в проекте «Электронный дневник»

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Количество пользователей, учащихся	15 000	40 000	80 000	125 000
Сумма средств, тыс. рублей	-	-	22 000	63 000

Согласно табл. 6, ежегодно увеличивается количество пользователей системы «Электронный дневник»: за 4 года (с 2008 г. по 2011 г.) количество учащихся, использующих систему постоянно, возросло более чем в 4 раза. Возросли и объемы финансирования: почти в 4 раза в 2011 г. по сравнению с 2010 г. увеличились доплаты учителям за работу в системе.

Электронный дневник – огромный потенциал возможностей для развития новых форм электронных услуг, например, таких как электронное сопровождение самостоятельной работы школьников и дистанционное обучение. В связи с этим, вторая задача нового учебного года – начать использовать наработанный потенциал путем внедрения технологий электронного обучения, сделав доступными электронные материалы уроков за стенами школы. Успех этого направления работы в перспективе существенно повлияет на экономику и организацию процессов образования, откроет новые резервы для повышения качества подготовки школьников. Одним из показателей работы школы по информатизации образовательного процесса должно стать количество часов самостоятельной работы школьников, обеспеченное электронным сопровождением.

Проект «Электронный дневник» признан лучшим проектом 2010 г. в сфере образования на конкурсе «Лучшие 10 ИТ-проектов для госсектора», проводимом при поддержке Минкомсвязи РФ.

Растет и число пользователей электронного дневника. В 2011 г. уже 70% школьников используют «Электронный дневник» в ежедневной практике», по сравнению с 8% пользователей в 2008 г. (рис. 10) – это колоссальный прогресс проекта.

«Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних». Одной из важных проблем Пермского края является преступность несовершеннолетних. Доля преступлений, совершенных несовершеннолетними, в общей численности преступлений по краю составляет 6%. Это больше, чем у регионов-конкурентов. Также необходимо отметить, что ежегодно почти 2% учащихся средних школ имеют проблемы с законом. Поэтому приходится констатировать, что с образованием дело у нас обстоит неплохо, а система воспитания допускает сбои.

В связи с этим мы поставили задачу ежегодно снижать на 10% число преступлений, совершенных несовершеннолетними.

Решение этой задачи будет осуществляться в рамках проекта «Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних». Проект начал действовать в 2009 г. в экспериментальном режиме в трех территориях края: г. Пермь, Краснокамский и Чусовской районы. По результатам работы, в 2010 г. проект распространился еще на восемь муниципалитетов.

В рамках данного проекта выделены дополнительные денежные средства на второе расписание, трудовую занятость, летние лагеря подростков. Мы определили ответственность школы

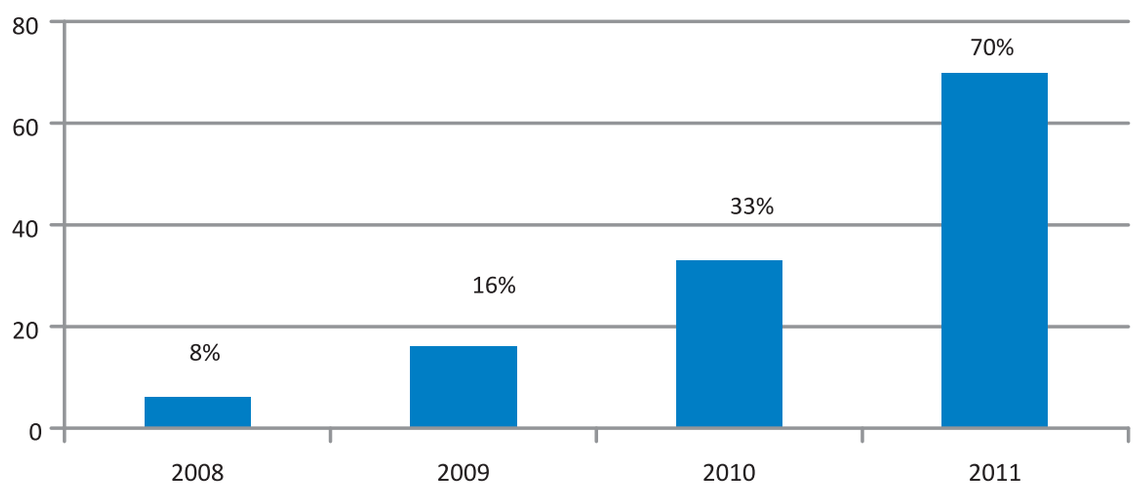


Рис. 10. Доля школьников, охваченных услугой «Электронный дневник»

за правонарушения подростков, добились того, чтобы классный руководитель выделял в классе группу риска, и каждый ученик получал индивидуальное сопровождение. Если ученик из группы риска переходит в группу «норма», учитель получает дополнительные деньги.

Были созданы службы примирения, советы профилактики в каждой школе, на самые опасные участки пришли инспекторы (порядка 120 человек). В решении этих вопросов Министерство образования сотрудничает с Министерством безопасности и с Министерством социального развития. Снижение преступности в 2010 г. составило 18,3%.

Проект «Университетский округ» объединяет педагогов школ вокруг университетской науки, обеспечивает профессиональное развитие учителей и тем самым влияет на качество школьного образования. В крае созданы три Университетских округа: в НИУ ВШЭ - Пермь, в ПГНИУ и ПГПУ. Учителя школ участвуют в работе университетских кафедр, получают консультации педагогов вузов, проходят курсовую подготовку. В 2010 г. результатом работы Университетского округа при ПГПУ стало поступление 15 учителей школ – членов округа, активно ведущих исследовательскую работу, в аспирантуру данного университета. В НИУ ВШЭ - Пермь создан Университетско-школьный кластер, в рамках которого идет работа по развитию и совершенствованию предметной компетенции учителей, организовано сетевое взаимодействие педагогов по предметному принципу в рамках специально разработанного единого пространства интерактивного общения – информационного портала Университетско-школьного кластера. Средний прирост знаний педагогов по результатам итогового тестирования только за 1 год – 14%.

Проект «Дополнительные выплаты кандидатам наук, работающим в школах» реализуется в Пермском крае с 1 сентября 2011 г. Данный проект позволит привлечь в школы талантливых педагогов, имеющих ученые звания, а также будет мотивировать школьных преподавателей к ведению научных исследований и защите диссертаций.

С 1 сентября 2010 г. в крае выплачиваются *стипендии старшеклассникам.* Это, несомненно, будет стимулировать учащихся к качественной учебе и, кроме того, позволит выравнить условия обучения детей одного возраста в разных типах образовательных учреждениях. Дети должны выбирать учреждение для продолжения обучения, ориентируясь на будущую профессию, а не на дополнительные социальные гарантии, которые им предоставляются на время учебы в определенных учреждениях.

Проект «Международный бакалавриат в Перми» – механизм, обеспечивающий подготовку выпускников школ, получающих образование мирового уровня. Понятно, что выпускники этих школ становятся конкурентноспособными при поступлении практически в любой вуз мира. По окончании этой программы ученики получают дипломы о среднем образовании, признанные 2800 университетами во всем мире.

На сегодняшний день в Перми успешно прошли авторизацию и получили официальный статус три школы Международного бакалавриата: физико-математическая школа № 9 им. А.С. Пушкина по программе основной школы (MYP), лицей № 10 при НИУ ВШЭ по дипломной программе (DP) и средняя общеобразовательная школа № 7 с углубленным изучением английского языка по программе начальной школы (PYP).

Авторизация общеобразовательных учреждений для реализации программ Международного бакалавриата стала возможной благодаря созданным для этого условиям – кадровым, материально-техническим, организационным, научно-методическим.

Предоставление возможности обучаться по программам Международного бакалавриата стало конкурентным преимуществом региона для привлечения бизнес-сообщества в регион, обеспечения трудовой и академической мобильности населения, интеграции в мировую систему образования, мировую экономику и рынок труда.

В целом проект положительно влияет на инвестиционную привлекательность края. В системе образования отмечен эффект «цепной реакции» – интерес к оценке себя по международным стандартам появился и у других образовательный учреждений города Перми и края.

Проект «АТОМ (Ассоциация талантливой и одаренной молодежи)». Уровень развития интеллектуальных состязаний и конкурсов учащихся, охват школьников подобными мероприятиями, результаты участия в федеральных и международных соревнованиях – важные показатели качества образовательных услуг.

Пермский край входит в «золотую дюжину» регионов-лидеров по числу победителей и призеров и занимает шестое место (табл. 7), уступая городам федерального значения, Московской и Челябинской области, республике Татарстан.

Таблица 7

«Золотая дюжина» субъектов РФ в 2010 г.

1. Москва	7. Нижегородская область
2. Санкт-Петербург	8. Кировская область
3. Московская область	9. Башкортостан
4. Республика Татарстан	10. Новосибирская область
5. Челябинская область	11. Свердловская область
6. ПЕРМСКИЙ КРАЙ	12. Белгородская область

В заключительном этапе Всероссийской олимпиады школьников в 2010 г. Пермский край представляли 85 человек, *из них 37 человек стали победителями и призерами, завоевав 42 награды.*

По итогам участия в олимпиадах и конкурсах различного уровня наиболее успешные школьники, а также их подготовившие учителя, получают региональные премии.

С 2011 г. данное направление работы становится важнейшим приоритетом деятельности Министерства образования Пермского края. Будет разработан и реализован комплекс мер, направленных на своевременное выявление талантливых детей и создание системы условий, позволяющих выстроить полноценное образование, максимально соответствующее индивидуальным особенностям этих детей.

При ведущих вузах края, прежде всего национальных исследовательских университетах, открылись восемь заочных школ для одаренных детей. Талантливые школьники включены в исследовательскую, изобретательскую деятельность. Детские исследования сегодня – это мировые инновационные открытия и разработки завтра. Одаренные школьники должны иметь возможность собираться вместе на базе университетов, исследовательских центров, оснащенных всем необходимым для получения новейших знаний. Таким центром должен стать легендарный «Муравейник», который нам предстоит оснастить современными школьными технопарками по физике, химии, биологии, робототехнике. В нем будет создана ассоциация талантливой молодежи, будут проходить международные интеллектуальные конкурсы, а наших юных физиков подготовят к участию в международном проекте «Первый шаг к Нобелевской премии». Участие пермских детей в международных проектах и конкурсах должно стать обычным делом.

Проект «Английский – как второй школьно-государственный язык». Совсем по новому в условиях перехода к экономике знаний ставится задача для школ Пермского края – изучение английского языка, как языка мировой науки и международного общения. На это направлен новый проект «Английский – как второй школьно-государственный язык». В 2011 г. всем старшеклассникам специализированных языковых школ будет предоставлена возможность подтвердить свои знания английского на уровне международных стандартов. А учителям, подготовившим наибольшее количество детей, получивших международный сертификат, будут выплачены премии до 100 тыс. руб. Одновременно с этим сто лучших педагогов пройдут стажировку, позволяющую им получить сертификаты учителей английского языка, признанные во всем мире. Эти педагоги будут работать с одаренными школьниками, чтобы впоследствии эти ученики могли сдать такие же международные тесты и получить соответствующие сертификаты.

Стимулирование прихода молодых в сферу образования. В Пермском крае принят закон, направленный на стимулирование прихода молодых специалистов для работы в сфере образования[1]. В частности, закон предоставляет дополнительные гарантии и стимулы молодым педагогам, педагогам, имеющим заслуги в обучении и воспитании детей, а также дополнительные гарантии при выходе педагогов на пенсию.

Конкуренция – фактор повышения качества образования. Важным принципом повышения качества образования является конкуренция. Основным механизмом возникновения конкуренции между школами является введение нормативно-подушевого принципа финансирования. Каждая школа «борется» за каждого ученика.

Негосударственные общеобразовательные учреждения, а их в Перми шесть, получают финансирование, равное с муниципальными учреждениями, что влияет на развитие конкурентной среды в образовании, а, значит, и на повышение качества образования.

[1] О регулировании отдельных вопросов в сфере образования Пермского края. Принят Законодательным Собранием Пермского края 18 февраля 2010 г. № 587-ПК.

Проект «Новые образовательные центры». Создание новых образовательных центров или школ для старшеклассников (НОЦ). Уникальный проект, реализуемый в Пермском крае с 2007 г. В таких школах каждый ребенок получает возможность заниматься по индивидуальным образовательным траекториям, самостоятельно выбирая образовательные программы с учетом уровней сложности. Современная образовательная среда создает условия для профильного обучения, ведения исследований, прохождения практик. Это место для реального выбора будущей профессии, адекватной оценки своих возможностей, выявления потребностей, проявления склонностей. НОЦ сегодня – это исследовательская и проектная деятельность школьников, это профессиональные пробы и социальные практики, это лабораторные практикумы в самых современных школьных лабораториях.

За три года (с 2007 г. по 2010 г.) открыто одиннадцать школ для старшеклассников.

По результатам ЕГЭ 2009 и 2010 гг. школы для старшеклассников в целом показали результаты по большинству сравниваемых предметов выше средних по краю (табл. 8)

Таблица 8

Сравнительные результаты ЕГЭ

Предмет	Среднее значение по краю	Среднее значение по НОЦ
Русский язык	60,0	62,4
Математика	43,1	46,9
Биология	56,2	61,5
Информатика	67,9	66,3
Английский язык	64,8	58,8
Физика	55,3	58,0

Хотя по отдельным предметам, требующим системного, длительного изучения, например, по английскому языку, результаты пока невысокие. Но следует учесть, что отбора при приеме в школы для старшеклассников не ведется, в 10-й класс принимаются все желающие.

«Дистанционное обучение детей-инвалидов». В целях обеспечения доступности и качества общего образования для детей-инвалидов с 2009 г. в крае реализуется проект «Дистанционное обучение детей-инвалидов» . Целью данного проекта является обеспечение к 2012 г. 100% детей-инвалидов, нуждающихся в дистанционном обучении, доступом к получению общего образования через дистанционные технологии.

В 2009-2010 гг. за счет федеральных и региональных средств поставлено оборудование для 196 детей-инвалидов, 90 педагогов, с 2011 г. начнется обучение детей по программам дистанционного обучения.

С 2010 г. в рамках указанного проекта реализуется направление «Инклюзивное образование детей-инвалидов». Разработаны и реализуются модели инклюзивного образования на базе МОУ «СОШ № 73» г.Перми и МОУ «СОШ № 14» г. Березники. МОУ «СОШ № 73» реализует модель комбинированной интеграции детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ). В первые классы образовательного учреждения приняты по 1-2 ребенка-инвалида, которые будут обучаться со сверстниками при сопровождении психологов, тьюторов, дефектологов и других узких специалистов. На базе образовательного учреждения г. Березники реализуется модель инклюзивного образования, включающая в себя все виды интеграции: комбинированная, частичная, временная, полная. Таким образом, на базе образовательного учреждения существуют специальные классы для детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ), общеобразовательные классы, где обучаются дети с ОВЗ, совместное обучение детей с ОВЗ и здоровых сверстников на части занятий. В такой системе возможен переход ребенка на тот вид интеграции, который адекватен его состоянию. Так мы не «загоняем» ребенка в определенные рамки, а позволяем ему адаптироваться к окружающему миру в удобной для него среде.

Проект «Новая школа». В крае значительное внимание уделяется состоянию имущественного комплекса образовательных учреждений. В рамках приоритетного регионального проекта «Новая школа» за весь период его реализации (с 2005 г. по 2010 г.) на проведение капитальных ремонтов и оснащение учреждений образования направлено 5,5 млрд руб. В проекте приняло участие 1960 образовательных учреждений. В результате 100% школ в 2010 г. принято надзорными органами к новому учебному году.

Начальное и среднее и профессиональное образование

Экономика должна формировать заказ на будущих специалистов с учетом реальных потребностей. Пермский край начал эту работу с 2007 г., когда был введен региональный сертификат про-

фессионального образования на обучение рабочим профессиям и специальностям. Работодатели, как заказчики, размещали сертификаты в учреждениях профессионального образования. Изначально сертификат имел бумажный вид (в 2008 г. было выпущено порядка 15 тысяч сертификатов). Начиная с 2009 г., сертификат приобрел вид электронной заявки работодателей, размещаемой на специализированном информационном сайте Министерства образования Пермского края.

В 2010 г. 1628 зарегистрированных работодателей разместили 16778 заявок. Формирование заказа на основе заявок работодателей позволило скорректировать объемы и структуру заказа. Существенно уменьшен прием на специальности: менеджер, экономист, бухгалтер. В то же время увеличен набор на профессии, востребованные экономикой края: слесарь, каменщик, наладчик станков.

В целом, существенно (на 24%) уменьшился прием в учреждения профессионального образования на базе 9 классов: 72% в 2008 г. до 48% в 2010 г. (табл. 9). Это правильно, т.к. общее образование дети должны получать в школе, а после ее окончания определяться с выбором профессии.

Таблица 9

Формирование заказа на специалистов сферы образования

Год	Общий объем госзаказа (количество заявок)	Заказ на базе 9 классов (количество заявок)	Доля 9-тиклассников в общем объеме заказа, %
2008	15724	11319	72,0
2009	13748	8563	62,3
2010	14062	6742	47,9

После 9-го класса ребенок далеко не всегда в состоянии правильно сделать профессиональный выбор. Более того, согласно данных табл. 9, год от года сокращается количество девятиклассников в общем объеме образовательного заказа. Поэтому мы должны изменить сложившуюся практику, переориентировав учреждения профессионального образования на получение прямого заказа от предприятий, изменить мышление педагогов, чтобы не выгоняли после 9-го класса, а нашли правильные технологии в работе с таким, как правило, слабо мотивированным на учебу, контингентом.

Вместе с тем, требуется решение ряда актуальных вопросов, связанных с трудоустройством специалистов, подготовленных по заявкам работодателей, гарантиями найма, повышения привлекательности условий труда для молодых специалистов, закрепления ответственности работодателей за размещенный заказ.

Пермский край вошел в число десяти субъектов РФ, участвующих в проекте по разработке стратегии модернизации профессионального образования в целях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. В настоящее время в рамках проекта Министерством образования разработана Программа модернизации профессионального образования. Программа включает стратегические подходы к модернизации профессионального образования, определяет основные направления, этапы, мероприятия и сроки реализации, оценку необходимых ресурсов для выполнения мероприятий. Ведется разработка модели и механизмов системы управления содержанием и результатами профессионального образования, механизмов экспертизы программ профобразования, создание системы независимой оценки качества профессионального образования, включая оценку и сертификацию квалификации выпускников учреждений профессионального образования.

Высшее профессиональное образование

Характерной чертой современного мирового хозяйственного развития является переход ведущих стран к новому этапу формирования инновационного общества – построению экономики, базирующейся преимущественно на генерации, распространении и использовании знаний. Инвестиции в интеллектуальный (человеческий) капитал превращаются в наиболее важный ресурс для развития экономики.

Научный и образовательный потенциал Пермского края сможет больше влиять на качество жизни населения, если в основу его развития будет положена комплексная политика, направленная на создание инновационного образовательного кластера. Основными направлениями такой политики являются*: программы поддержки вузов, создание системы внедрения инноваций в экономику края на основе научных исследований и их коммерциализации, мотивация развития кадров высшей школы, привлечение талантливой молодежи в Пермский край.*

В Пермском крае расположены три филиала и четыре института Уральского отделения Российской академии наук, 38 учреждений высшего профессионального образования (из них 26 государственных, 10 негосударственных и 2 государственных учреждения дополнительного профессионального образования), и около 35 отраслевых институтов и конструкторских бюро научных и промышленных организаций. Всего в крае обучается более 100 тысяч студентов, из них 88 тысяч – в государственных вузах.

В государственной научной сфере Пермского края более 10 тыс. чел. ученых, в том числе более 700 докторов наук, 2400 кандидатов наук, около 1 тыс. докторантов и аспирантов.

Тенденции современного развития общества характеризуются переходом от экономики материального производства к экономике производства знаний, поскольку богатство уже концентрируется не там, где производятся товары, а там, где эти товары разработаны, там, где хранится идея их производства и продажи. А это уже не традиционная, а инновационная экономика. И в инновационной экономике ведущая роль «локомотива» принадлежит, несомненно, образованию. В рамках создания и развития инновационного кластера Пермской экономики (см более подробно главу IV) мы выстраиваем следующие задачи:

- концентрация интеллектуального ресурса в вузах;
- обеспечение конкурентоспособности основных видов экономической деятельности Пермского края за счет развития приоритетных направлений развития науки и технологий;
- выход на глобальный рынок знаниевой (инновационной) экономики лидеров образовательных и научных институтов Пермского края.

В 2010 г. началось системное стимулирование развития научной среды пермских вузов. Приоритетными задачами на 2010-2011 гг. в сфере высшего образования являются следующие:

- создание условий для концентрации интеллектуальной элиты (ученых и студентов) в вузах края (дополнительные стипендии студентам и выплаты докторам наук);
- организация деятельности ученых и магистрантов по совместному ведению исследовательской деятельности и обучению в вузах – зарубежных партнерах;
- создание инновационной инфраструктуры вузов.

Стимулирующие выплаты докторам наук, которые производятся с 2009 г., стали механизмом привлечения квалифицированных научно-педагогических кадров в Пермский край и мотивации к защите диссертационных исследований молодых ученых. В 2009 г. 311 докторов наук получали ежемесячные денежные выплаты из бюджета Пермского края до 30 тыс. руб., при условии, что активно публиковали статьи в рецензируемых журналах и готовили аспирантов, докторантов, соискателей к защите диссертаций. В 2010 г. количество докторов, получающих выплаты, увеличилось до 342, т.е. стало больше эффективно работающих докторов наук, в том числе тех, кто активно участвует в различных конкурсах и получает гранты на ведение научных работ, а также получает патенты на изобретения.

За два года реализации проекта на работу в вузы из сферы бизнеса, промышленности, других регионов России удалось привлечь 37 докторов наук. Значительно возросло число защит докторских диссертаций: с 13 в 2008 г. до 32 в 2010 г.; в 1,5 раза выросло количество публикаций в рецензируемых научных журналах. За всеми этими показателями и результатами стоит главная цель – формирование в Пермском крае сильной конкурентоспособной высшей школы.

С целью стимулирования обучения талантливых пермских и иногородних студентов в вузах Перми с 1 сентября 2010 г. студентам с высокими баллами ЕГЭ (225 баллов и более по результатам сдачи 3-х экзаменов) выплачиваются региональные стипендии в 5 тыс. руб. Дополнительно перестраиваются программы обучения талантливых студентов, создаются уникальные условия для образования – бизнес-инкубаторы, технопарки, условия для студенческих стартапов. Таким образом, предполагается сконцентрировать в Пермском крае талантливых студентов.

Для формирования научных школ по ключевым направлениям развития науки и технологий Пермского края внедряется модель создания международных исследовательских групп, основу которых составляют группы ученых Пермского края, занимающихся исследованиями в партнерстве с зарубежными коллегами. Такая группа должна иметь последователей в лице аспирантов и студентов-магистрантов. Результаты работы международных исследовательских групп лежат как в фундаментальной, так и в прикладной плоскостях, что позволяет получить коммерциализируемые продукты (технологии).

В целях развития спектра конкурентных преимуществ, влияющих на привлечение населения для работы и жизни в нашем крае, в рамках проекта «Инновационный кластер» предусмотрено строительство новых учебных зданий, лабораторий, современных студенческих общежитий, бизнес-инкубаторов, технопарка и т.д., т.е. будет создана среда для обучения, проживания, ведения исследований, стартапов и последующей коммерциализации открытий и исследований.

2.1.3. Обеспечение безопасности в Пермском крае

Сегодня наблюдается повышенный интерес современного российского общества к вопросам обеспечения безопасности. Этот интерес выражается, прежде всего, в стремлении разобраться в сущности самого социального явления «безопасность», увидеть его связь с повседневной жизнью, с личными целями, ценностями и интересами.

Что есть наша с вами безопасность? Кто должен ее обеспечивать? И кто несет ответственность за устранение угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства?

Среднестатистический житель нашей страны, скорее всего, сказал бы, что безопасность населения и территории – это сохранение жизни и здоровья людей, среды их обитания, материальных ценностей, элементов инфраструктуры и т.д. И решительно бы добавил, что за это все ответственно государство. Но так ли это? Попробуем разобраться.

На самом же деле безопасность включает в себя такие характеристики, как инвестиционная привлекательность региона, новые рабочие места, положительные миграционные потоки и многое другое. Это некая интегральная характеристика нашего общего дома. Показатель того, как мы живем.

Да, безопасность есть базовая потребность человека. Что бы он ни делал, безопасность – это конечная цель его сознательной активности во всех сферах жизнедеятельности, будь то индивидуальная безопасность или национальная.

Несомненно, за свою многовековую историю Россия накопила огромный опыт обеспечения национальной безопасности. Специфика же нынешнего состояния безопасности РФ состоит, прежде всего, в том, что главные угрозы жизненно важным интересам личности, общества и государства исходят изнутри страны. Они представляют для России гораздо большую опасность, чем внешние. Основными среди них являются расширение круга депрессивных регионов, значительно возросшая территориальная дифференциация естественного прироста и доходов населения. Среди факторов, дестабилизирующих внутреннюю ситуацию, следует выделить также отсутствие четкой целенаправленной политики государства по развитию социальной сферы.

Выходит, что в стихийных бедствиях, чрезвычайных ситуациях техногенного характера, в растущем уровне преступности и социального неравенства .... виновато государство?

Вместе с тем уровень безопасности отдельного гражданина зависит не только от уровня безопасности страны (которое призвано обеспечить государство). Этот уровень зависит также от уровня безопасности отдельного сообщества, в котором он живет и от личного поведения человека. Мы с вами ответственны за безопасность самих себя, своих близких, знакомых, друзей. Мы с вами можем влиять на уровень безопасности своего района, города, страны. Наше поведение во многом провоцирует ситуации, которые составляют прямую угрозу безопасности.

И этот факт заставил мировую общественность пересмотреть саму суть категории «безопасности» в современном мире. Сегодня национальная безопасность и территориальная целостность перестают быть гарантией реальной безопасности человека. А что же тогда ее гарантирует?

Рис. 11. Соотношение смертности трудоспособного населения от неестественных причин и рождаемости

Выполнение комплексной задачи обеспечения национальной безопасности РФ является не только условием, но и главной целью российского реформирования. И Пермский край в этом аспекте – не исключение.

Проблема безопасности всегда была ключевой для территории Пермского края. Мы исторически занимаем худшее место по числу преступлений в соотношении с численностью населения.

Да, безопасность – один из важнейших параметров, по которому человек оценивает среду проживания. По этому параметру мы пока проигрываем. Но система работы уже создана, дает свои результаты, что подтверждается статистикой последних лет.

Так, за последние пять лет в Пермском крае наметился прогресс в сфере обеспечения безопасности, появилась устойчивая тенденция к стабилизации численности и повышению качества населения.

Однако, и сегодня в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, несчастных случаев, преступлений, ДТП и прочих неестественных причин край ежегодно теряет в среднем около 50% трудоспособного населения по отношению к числу родившихся (рис. 11).

Безопасность жизнедеятельности весьма многогранная проблема. Хотя это скорее набор задач, поскольку каждая составляющая, так или иначе, уже имеет решение.

Безусловно, есть ряд вопросов, прежде всего, методологического плана. На наш взгляд, их три:

1. Вполне очевидно, что в некотором смысле безопасность категория сугубо экономическая. Можно обезопасить все и от всего. Вопрос только в том, сколько это будет стоить, и стоит ли оно того?
2. Если все-таки что-то защищать, то что и от чего?
3. И если защищать, то как?

Источников угроз безопасности жизнедеятельности множество. Учесть их все и минимизировать вряд ли возможно, а зачастую просто нецелесообразно. Такое положение объясняется тем, что подавляющее большинство из них являются производными от угроз более высокого порядка.

Например, уровень преступности обусловлен более чем 200 факторами, однако большинство из них относится или к социальной, или экономической сфере. Поэтому даже элементарный анализ позволяет очертить круг первоочередных задач, решение которых позволит вывести безопасность населения и территории края на более высокий уровень. Для упрощения описания выделим три задачи в рамках обеспечения безопасности населения и территории (рис. 12).

Первая задача – определение структуры и параметров системы, которое включает выбор (создание) элементов системы и связей между ними. Сложность системы предполагает эшелонирование элементов и придание им адаптивности с целью мониторинга и реагирования на максимальное количество угроз.

Вторая задача связана с тем, что такая система будет открытой. Другими словами, она будет нуждаться в управлении на всех уровнях своей организации. Управление должно быть автоматизированным и строиться на основе мониторинга, анализа, моделирования и прогнозирования кризисных ситуаций. Поддержка управленческих решений должна минимизировать затраты на управление и позволять оперативно аккумулировать ресурсы на наиболее опасных направлениях.

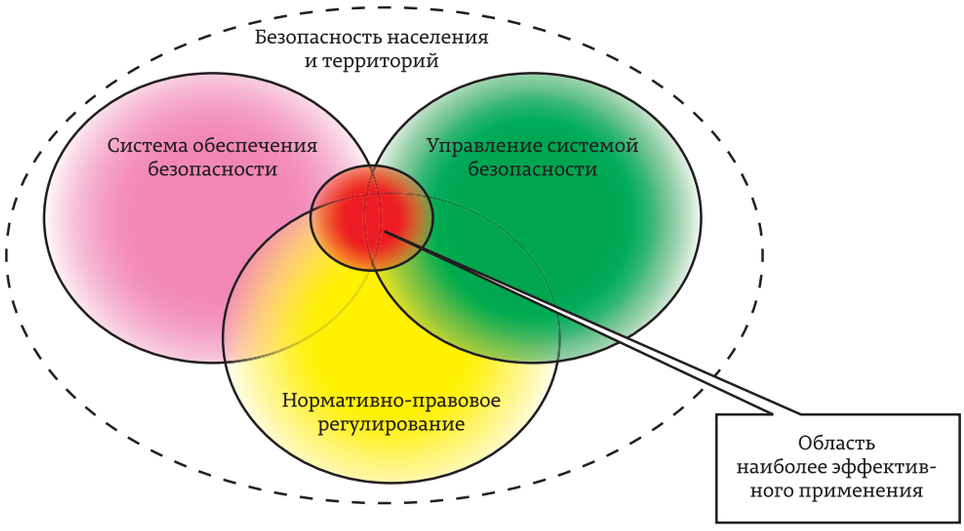


Рис. 12. Принцип построения системы обеспечения безопасности

Третья задача является, с одной стороны, обеспечивающей, а с другой – основополагающей. Это целеполагание и определение правил достижения целей. Основу этой задачи составляет нормативное правовое регулирование в сфере безопасности.

Поскольку система адаптивна, а угрозы реализуются не все сразу и не везде, то ее эффективность может достигать максимума только там, где угроза наиболее велика. В этом случае возникает достаточно небольшая область эффективного применения системы. Однако при этом продолжает работать вся система. И эта работа состоит из двух частей:

- профилактики, как комплекса мер, направленных на предупреждение возникновения критической ситуации и минимизации ее возможных последствий;
- локализации и ликвидации последствий критической ситуации.

Теперь о том, как сегодня строится комплексная система обеспечения безопасности в пермском регионе (рис. 13).

Количество элементов, их назначение и взаимосвязи определяются исходя из оценки рисков и (или) обозначенных приоритетов функционирования системы.

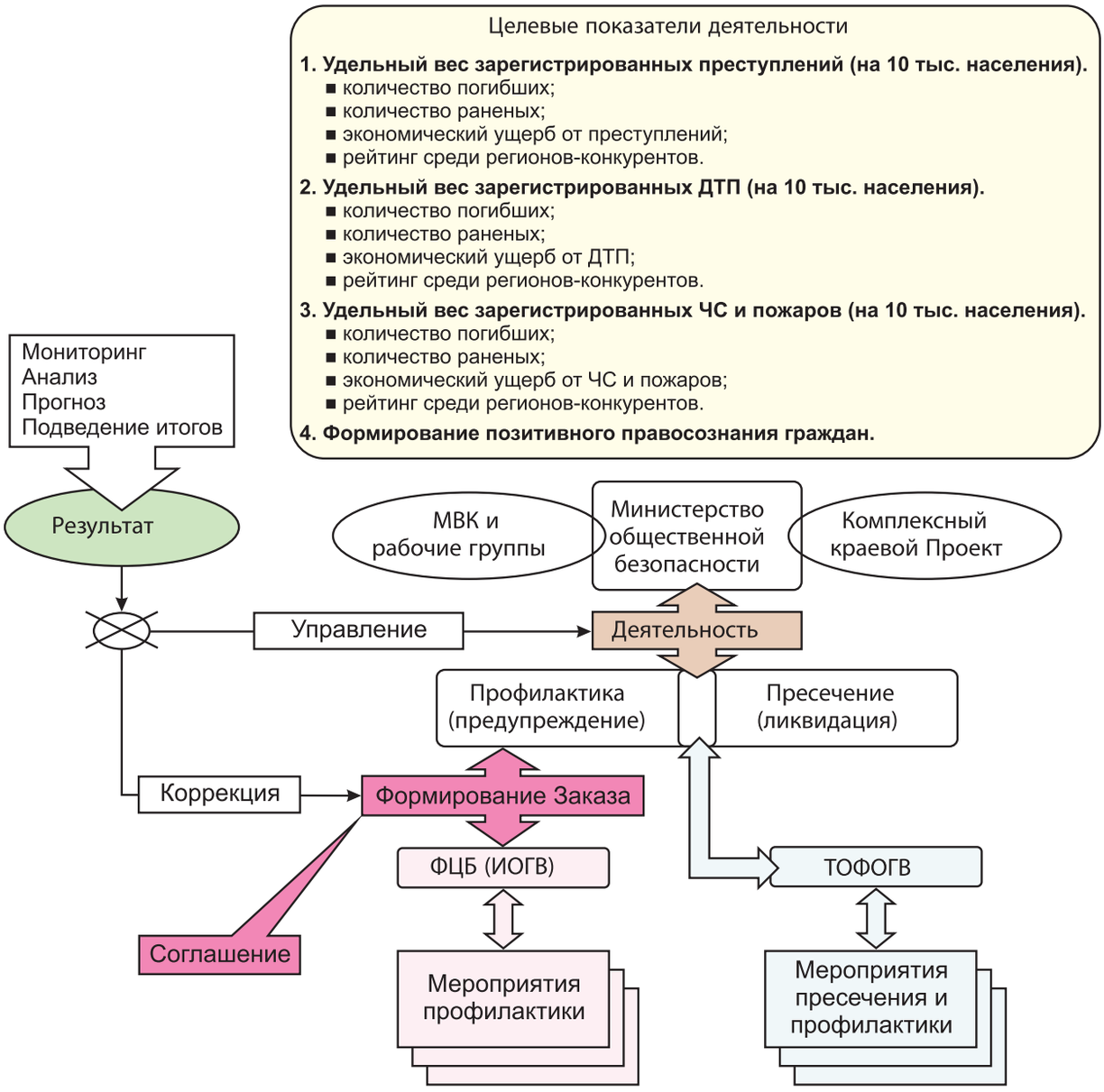


Рис. 13. Схема построения системы обеспечения безопасности в Пермском крае

Для примера выберем три: противодействие преступности, обеспечение безопасности дорожного движения, предупреждение и ликвидация ЧС и происшествий. Такой выбор обусловлен назначением Министерства общественной безопасности края (далее – Министерство) обеспечивать исполнение исключительных полномочий высшего должностного лица Пермского края по организации взаимодействия и координации деятельности территориальных органов федеральных органов власти (далее ТОФОВ) края, прежде всего, «силового» блока.

Далее, исходя из поставленных задач, формируются целевые показатели по приоритетным направлениям, основными их которых являются:

- количество зарегистрированных преступлений;
- число погибших в результате преступлений;
- число погибших в результате ДТП;
- число погибших в результате ЧС и происшествий.

Теперь становится очевидным, что для решения этих задач и достижения целевых показателей в соответствии с действующим законодательством в качестве элементов системы должны присутствовать уполномоченные ТОФОВ, исполнительные органы государственной власти (далее – ИОГВ) края и органы местного самоуправления (далее – ОМСУ) в рамках своей компетенции. В дополнение к ним могут быть привлечены организации и предприятия (ОиП) различного назначения и форм собственности и общественные объединения и организации (ООиО).

Так в системе обеспечения безопасности Пермского края достаточно эффективно функционирует одиннадцать территориальных органов федеральных органов государственной власти (Прокуратура, ГУФСБ, ГУВД, УФСКН, ГУФМС, ГУМЧС, ГУФРС, УФНС и др.). Для обеспечения правопорядка в крае ежесуточно задействуется порядка 1,5 тысяч сотрудников милиции, из них около 600 человек – патрульно-постовой службы, что составляет порядка 250 нарядов.

Помимо государственных органов, на территории края зарегистрировано 547 организаций и предприятий (ЧОП, СБ и агентств) различных форм собственности, в той или иной степени обеспечивающих безопасность населения и территорий края. На сегодняшний день в них трудится 12 636 человек.

Не последнее место в системе отводится деятельности других субъектов профилактики (суды, политические партии, общественные организации и объединения и пр.).

Министерство в данном случае осуществляет управление системой обеспечения безопасности на краевом уровне посредством обеспечения деятельности межведомственных комиссий (далее – МВК), реализацией проектов и целевых программ. Одновременно Министерством обеспечивается нормативное правовое обеспечение связей между элементами системы. Оно формулирует заказ другим ИОГВ, осуществляя организацию взаимодействия и координацию деятельности ТОФОВ и реализуя соглашения с ОМСУ. По сути, за этим скрывается то, что ранее было определено как управление на всех уровнях организации системы. В общем виде управление системой проиллюстрировано на рис. 14.

На наш взгляд, в крае складывается эффективная, прозрачная и управляемая единая система обеспечения безопасности. В ней распределены зоны ответственности между краевыми ведом-

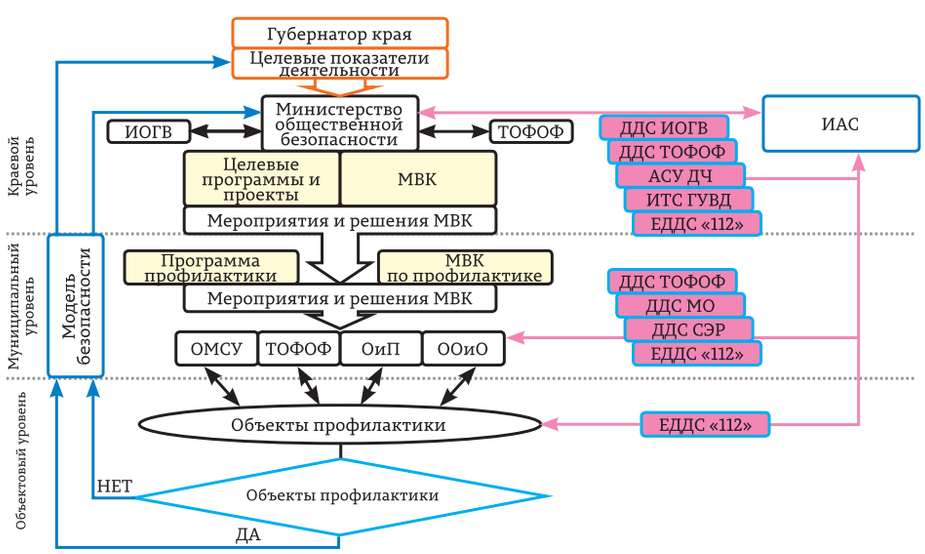


Рис. 14. Система управления безопасности населения и территории Пермского края

ствами с последующим построением вертикали управления внутри ведомств от краевого до муниципального уровня и далее до уровня учреждения.

На региональном уровне координатором всей работы выступает Министерство общественной безопасности, на муниципальном уровне – заместители глав по вопросам безопасности, на уровне учреждений – их директора. На всех уровнях управления созданы коллегиальные органы, функционирующие по единым правилам.

Ежемесячно проводится мониторинг состояния работы с построением рейтингов. Результаты рассматриваются на Совете глав органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов при губернаторе края и заседаниях Правительства края. «Привязка» результатов деятельности элементов системы к целевым показателям в сфере безопасности населения и территории края позволит в перспективе создать ситуацию, когда каждое ведомство при создании и реализации программы развития отрасли будет стремиться к тому, чтобы их результаты не отражались негативно на показателях безопасности, а способствовали их достижению.

Следующий этап – анализ ситуации. Он проводится на основании данных оценки рисков и мониторинга угроз. Он имеет целью определить «болевые» точки, на которых и сосредотачиваются основные ресурсы профилактики (предупреждения) рисков и угроз. Рассмотрим основные причины неблагополучия в регионе и попытаемся установить зависимость от него факторов, характеризующих гибель людей.

Преступность в Пермском крае. На протяжении многих лет уровень преступности в Пермском крае является одним из высоких в стране. По этому показателю мы «соревнуемся» с Республикой Бурятией, Хабаровским краем, Иркутской и Тюменской областями.

Большинство тяжких преступлений: убийства, нанесение тяжких телесных повреждений со смертельным исходом, происходит в быту. Ежегодно жертвами этих преступлений становится более 1000 человек. Сводки по этим эпизодам начинаются со слов «после совместного распития спиртных напитков». Причина этих преступлений кроется в социальном неблагополучии, в уровне развития граждан, в социальном составе населения.

Но социальный состав населения складывается не сам по себе. На него влияет множество факторов, и не самый последний – высокая концентрация мест лишения свободы. В результате среди жителей края велика доля ранее судимых граждан. А это, в свою очередь, приводит к высокому уровню рецидивной (повторной) преступности.

«Ссыльная» история края не только формирует негативный имидж территории, она воспроизводит и увеличивает число таких социальных патологий, как преступность, наркомания, алкоголизм. Вовлекает в криминальную среду несовершеннолетних и молодежь.

Тяжкие преступления против личности, как правило, не выходят за рамки того социального круга, который их и воспроизводит. Поэтому для добропорядочной части населения гораздо более опасны грабежи, разбои, кражи, которые чаще всего не имеют тяжелых последствий, но создают тот самый вал преступности, благодаря которому мы и находимся в печальных лидерах.

Последствия экономического кризиса также сказались на криминогенной ситуации. Выросли рецидивная и «пьяная» преступность, количество преступлений, совершенных лицами без постоянного источника дохода, в том числе и безработными.

Дорожно-транспортные происшествия являются еще одной угрозой жизни и здоровью людей. Проблема усугубляется и тем, что пострадавшие в авариях, как правило, молодые и здоровые (до аварии) люди.

Ежегодно в крае погибает более 500 и получают травмы около 5000 человек. При этом далеко не каждое ДТП является «неизбежной случайностью» – 52% погибло в ДТП, отнесенных к разряду преступлений с участием пьяных водителей, граждан, не имеющих или лишенных права управления транспортными средствами.

Пожары. С особой, пугающей регулярностью в крае случаются пожары. Виной этому явлению - не отвечающие техническим нормам здания, минимум мер пожарной безопасности и подготовки, и опять такой социальный фактор, как пьянство. Доказательством этому служит статистика. 72% всех пожаров происходит в жилом секторе. На этих пожарах погибает более 70% от общего числа пострадавших. И из них 47% – в нетрезвом состоянии.

Горим мы потому, что неосторожны в обращении с огнем (почти 44% всех пожаров). Нарушаем правила безопасности при эксплуатации электрооборудования и электробытовых приборов (примерно каждый пятый случай возгораний). До сих пор пользуемся печным отоплением (около 11% пожаров). Из-за шалостей детей возникает 2% бедствий. Наконец, более чем в 12% случаев нас умышленно поджигают.

На первый взгляд очевидны криминальные причины гибели людей. Теперь проведем более глубокий анализ причинно-следственных связей. Диапазон анализа с 2001 по 2009 гг.

Анализ статистических данных традиционными методами, к сожалению, показывает очевидную, но далеко не всегда необъяснимую картину. Поэтому для устранения однозначных масштабируемых связей между показателями был введен совпадающий по размерности, но отличающийся по вектору показатель. В качестве такового выбрано распределение по годам анализа количества выявленных преступлений по линии незаконного оборота наркотиков (далее – НОН).

Для примера проведем регрессионный анализ зависимости количества зарегистрированных преступлений, краж, грабежей и разбоев от количества выявленных преступлений по линии НОН. Учитывая, что коэффициент регрессии невозможно использовать для непосредственной оценки влияния факторов на зависимую переменную из-за различия единиц измерения, был использован аппарат вычисления коэффициента эластичности, показывающего, на сколько процентов изменяется зависимая переменная при изменении фактора на 1%.

Так, при увеличении количества выявленных преступлений по линии НОН на 1%, сокращается количество:

- зарегистрированных преступлений на 0,503%;
- краж на 0,649%;
- грабежей на 0,599%;
- разбоев на 0,738%.

При этом доля преступлений по линии НОН в общем количестве зарегистрированных преступлений в крае в среднем составляет всего 3,1%.

Данный анализ подтверждает выводы криминологических и социологических исследований о том, что около 60% имущественных преступлений совершается наркоманами (в нашем случае – 62,2%).

Для проверки полученных результатов был проведен аналогичный анализ данных для Нижегородской и Ульяновской областей и республики Татарстан. Достоверность результата составила около 95%.

Также проведен анализ влияния на количество зарегистрированных преступлений количества несовершеннолетних, ранее совершавших и совершивших преступления в состоянии опьянения. Формальные математические методы не перегружены нюансами формирования ведомственной статистики, что позволяет распространить их и на латентную преступность. Так был выявлен факт, что несовершеннолетние в 85,9% случаев совершают преступления в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или токсического).

При изменении числа перечисленных выше лиц, совершивших преступления на 1%, количество зарегистрированных преступлений изменяется:

- несовершеннолетние – на 0,476%;
- ранее совершавшие – на 0,484%;
- в состоянии опьянения – на 0,808%.

Интересные результаты дает анализ рецидивной преступности. Так за анализируемый период доля лиц, ранее совершавших преступления, по субъектам РФ колеблется от 22,9 до 37,4 (среднее значение 30,9). Это может свидетельствовать о том, что доля лиц с асоциальным типом организации и преступными наклонностями в российском обществе есть величина постоянная. Это постоянство может быть обусловлено, в том числе, и исторически сложившейся юридической практикой, традициями судопроизводства и героизацией преступного мира.

Следует отметить, что мировая практика свидетельствует о том, что эффективность средств, вложенных в профилактику преступности, в шесть раз выше тех же средств, направляемых на обеспечение деятельности правоохранительных органов.

Итак, обозначились три «болевые» точки, которые в той или иной степени влияют и на уровень преступности в целом, и, как следствие, на количество человеческих потерь (рис. 15).

Как и ранее основные усилия направляются на достаточно узкий круг лиц, представляющих наибольшую опасность для общества. До последнего времени наибольшую проблему в обеспечении безопасности населения и территории края всеми участвующими субъектами составляли несогласованность действий, разрозненность анализа ситуации и оценки достигнутого результата.

Отсутствие единого координирующего центра профилактики не позволяло осуществлять своевременный системный мониторинг складывающейся ситуации, вырабатывать адекватные меры реагирования на ее изменение, своевременно корректировать межведомственные задачи, а значит наиболее рационально использовать бюджетные средства и самое главное – максимально сократить время, необходимое для достижения целей.

В настоящее время ситуация меняется. Теперь одной из основных задач органов власти края является организация взаимодействия субъектов профилактики по выработке консолидированных решений и координация их действий.

Профилактическая деятельность строится на комплексной основе с постоянным совершенствованием нормативно-правового, научно-методического, информационного, кадрового обеспечения, имеет четкую вертикаль контроля и взаимодействия между руководителями органов власти всех уровней, отвечающих за данное направление деятельности. При этом мероприятия профилактики ориентированы в основном на тех, кто одновременно может быть отнесен, как минимум, к двум из определенных выше групп (рис. 16).

Система профилактики включает в себя: органы управления, субъекты и объекты профилактики, предусматривает распределение ролей «Заказчик» – «Исполнитель», а также предполагает постоянный мониторинг результатов.

В данной логике для координации деятельности всех заинтересованных сторон, наиболее эффективной формой работы является проект, который представляет собой согласованный по целям, задачам, ресурсам комплекс мероприятий, направленных на решение задачи. По мере проработки технологических цепочек в схему взаимодействия включены: краевая и муниципальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, два краевых Агентства: по управлению государственными учреждениями и по управлению социальными службами.

Но и это не окончательный состав участников проекта.

По отдельным направлениям к участию в проекте привлекаются: департамент развития человеческого потенциала Аппарата Правительства края, краевой наркологический диспансер, Пермский краевой суд.

Проект администрирован по горизонтали между краевыми ведомствами, территориальными органами ИОГВ РФ по Пермскому краю, краевыми учреждениями, по вертикали – между ведомствами и органами местного самоуправления. Отношения между участниками проекта оформлены в виде технических и бюджетных заданий, соглашений о сотрудничестве.

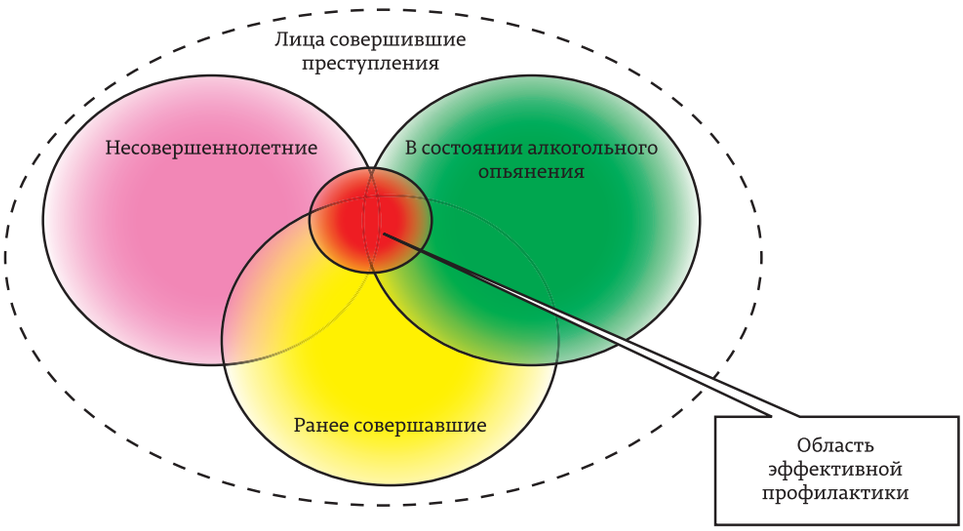


Рис. 15. Область наиболее эффективной профилактики

Относительно третьей составляющей – нормативного правового регулирования отношений элементов системы. Здесь в качестве основного инструмента реализации стратегии обеспечения безопасности выбран программно-целевой метод.

Так применительно к противодействию преступности разрабатываются и реализуются долгосрочные целевые программы профилактики правонарушений. Предусмотренное в них финансирование мероприятий собственно профилактики и совершенствования технической оснащенности уполномоченных органов соотносится как 84,7% и 15,3%, соответственно.

По аналогичной схеме (рис. 15) строится работа по обеспечению безопасности дорожного движения. Проблема аварийности на транспорте приобрела особую остроту в последние годы в связи с несоответствием существующей дорожно-транспортной инфраструктуры потребностям общества и государства в безопасном дорожном движении, недостаточной эффективностью функционирования системы обеспечения дорожного движения, крайне низкой дисциплиной участников дорожного движения. И в этом случае программно-целевой метод в качестве основы государственного

управления в области обеспечения безопасности дорожного движения является наиболее предпочтительным инструментом, поскольку позволяет повысить эффективность деятельности органов государственной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Отбор программных мероприятий осуществляется исходя из тех направлений деятельности, которые уже прошли испытания практикой и доказали свою эффективность. Поэтому 84,3% направляется на мероприятия по совершенствованию организации движения транспортных средств

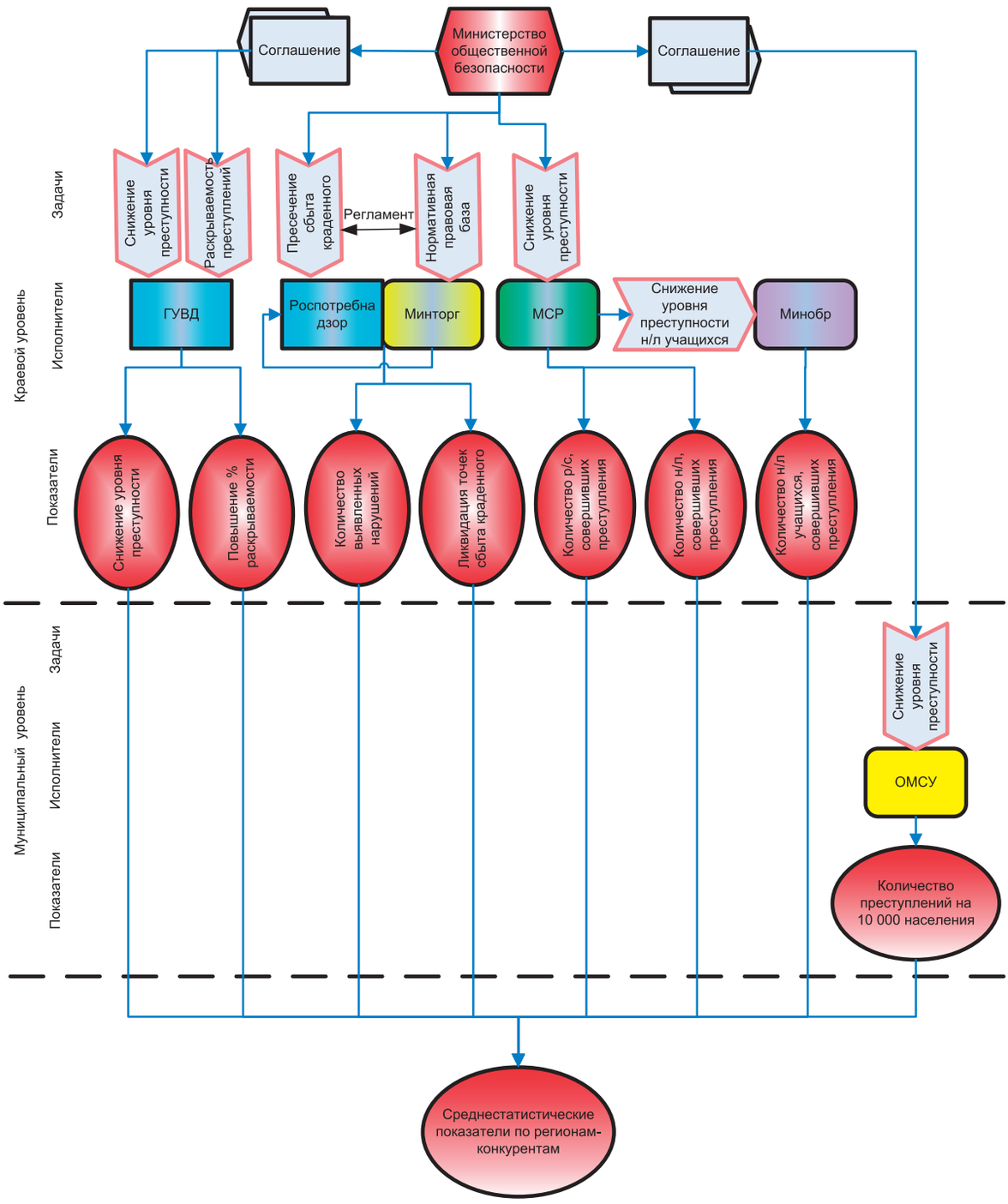


Рис. 16. Организация профилактики в целевых группах

и пешеходов и совершенствованию контрольно-надзорной деятельности (рис. 17); 10,2% – на мероприятия по развитию системы оказания помощи лицам, пострадавшим в результате ДТП и 5,5% на меры предупредительного характера.

Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и происшествий в Пермском крае является составной частью единой государственной системы, называемая Российской системой предупреждений и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС). Она объединяет органы управления, ТОФОГВ, ИОГВ, ОМСУ края и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (рис. 18).

По составу и взаимосвязям элементов система РСЧС совпадает с системой, представленной

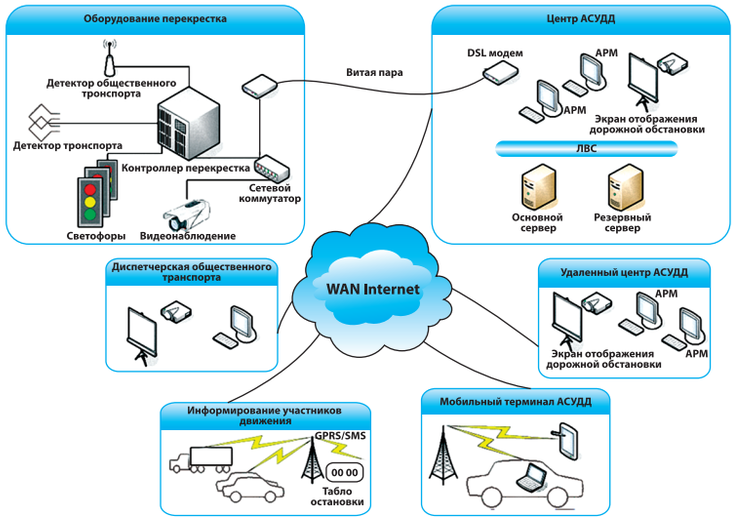


Рис. 17. Пример совершенствования организации движения

на рис. 18, а управление ею осуществляется так же, как показано на рис. 19. Однако это, пожалуй, единственное направление в котором учитываются практически все направления безопасности жизнедеятельности, а управление достаточно полно регламентировано Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Однако это не исключает приложение программно-целевого метода в данной сфере.

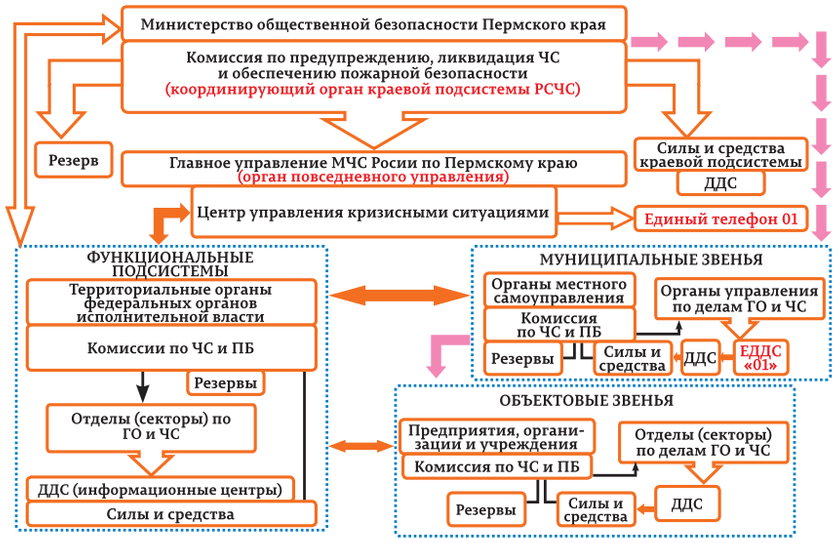


Рис. 18. Структура Пермской краевой подсистемы Российской системой предупреждений и действий в чрезвычайных ситуациях

Отличие здесь состоит в том, что в самостоятельные выделены три направления: собственно предупреждение и ликвидация последствий ЧС природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. По всем трем направлениям в рамках целевых программ осуществляется финансирование мероприятий, направленных на обеспечение безопасности. При этом особое внимание уделяется:

• приведению в нормативное состояние объектов образования, здравоохранения и социальной сферы, потенциально опасных и критически важных объектов, элементов инфраструктуры и жизнеобеспечения;

• оснащению и поддержанию в готовности сил и средств наблюдения, контроля и ликвидации ЧС;

• подготовке руководящего состава, специалистов и обучению населения;

• совершенствованию территориальной подсистемы РСЧС.

Говоря об управлении безопасностью в крае, в самостоятельное направление выделяется автоматизация процессов мониторинга, анализа, моделирования, прогнозирования и поддержки управленческих решений в кризисных ситуациях (рис. 19).

Для этого создана информационно-аналитическая система (ИАС), в которой в качестве источников информации задействованы все перечисленные выше элементы системы. Программно-аппаратный комплекс ИАС автоматизирует процессы сбора информации, ее обработки, документирования и визуализации, решает задачи поддержки управленческих решений в процессе предупреждения, локализации и ликвидации последствий кризисных ситуаций независимо от причин их возникновения. Структурно информационное обеспечение ИАС включает:

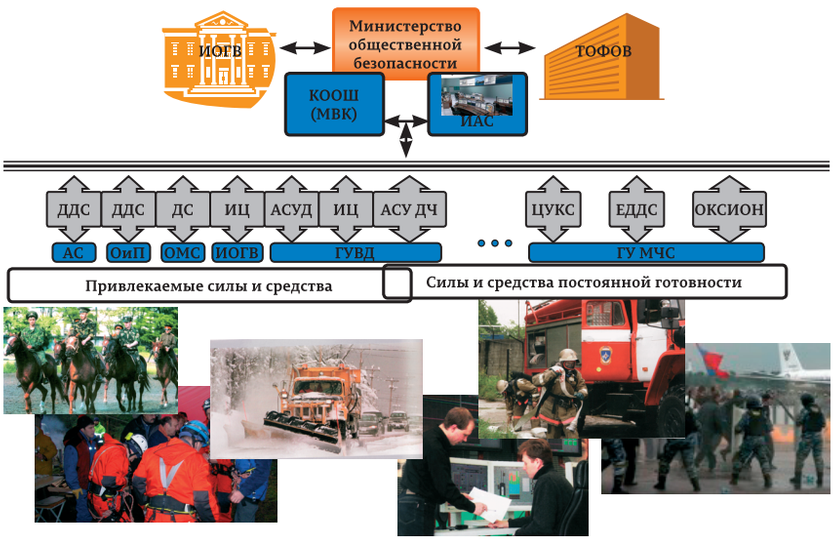


Рис. 19. Автоматизация управления безопасностью Пермского края

• базы данных о характеристиках территории;

• базы данных страхового фонда документации;

• базы данных о силах, средствах и ресурсах;

• исходные данные для решения расчетных задач, реализующих конкретные методики и алгоритмы (в т.ч. прогнозы);

• базы данных о прошедших кризисных ситуациях и документы, которые были при этом отработаны (включая архив видео- и фотоматериалов);

• базы электронных и растровых карт масштаба 1:1 000 000, 1:500 000, 1:200 000, 1:100 000, планов населенных пунктов;

• базы материалов дистанционного зондирования Земли;

• базы знаний о моделях, методиках, алгоритмах расчета конкретных показателей, необходимых для принятия решений по управлению в кризисной или чрезвычайной ситуации;

• базы типовых сценариев, планов ликвидации типовых ситуаций и смягчения последствий циклических рисков.

Алгоритм информационно-аналитического обеспечения ИАС представлен на рис. 20.

В настоящее время осуществляется интеграция ИАС и краевого Центра управления в кризисных ситуациях ГУ МЧС по Пермскому краю (ЦУКС), согласован обмен информацией с ситуационным центром губернатора края. Развертывание ИАС осуществляется в направлении информационного объединения существующих диспетчерских и

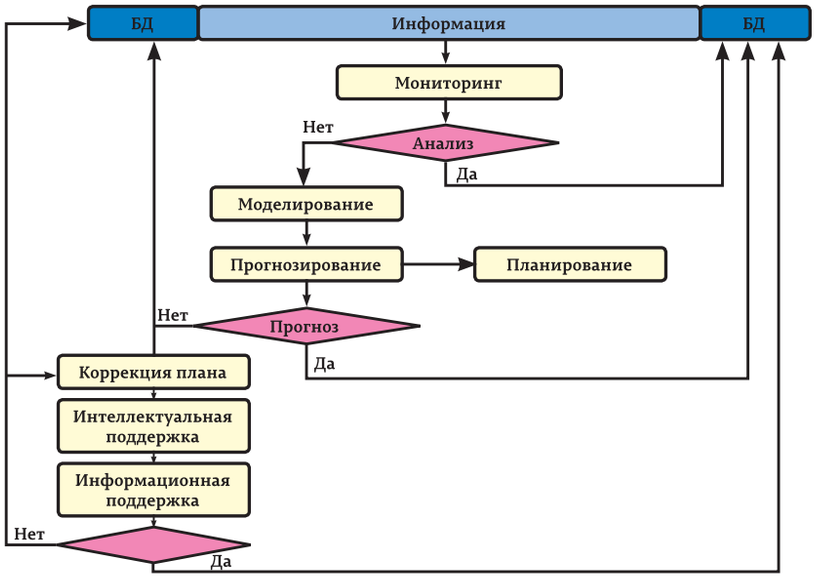


Рис. 20. Алгоритм информационно-аналитического обеспечения ИАС

информационных центров ТОФОГВ, ИОГВ, ОМСУ, служб экстренного реагирования (03, 04, служб спасения, центра медицины катастроф и др.), объектов системы жизнеобеспечения (Пермэнерго, Пермводоканал и др.) и специализированных учреждений. Такое объединение позволит:

- отслеживать в режиме реального времени и оперативно анализировать многоплановую информацию о безопасности населения и территории края;
- готовить на ее основе предложения по упреждающему применению дежурных сил и средств;
- обеспечивать оперативное управление привлекаемыми силами и средствами в ходе выполнения мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС;
- осуществлять мониторинг сил и средств постоянной готовности;
- осуществлять оповещение и информирование органов власти и управления о прогнозируемых и возникших кризисных ситуациях и пр.

2.2. Функционально-целевой блок «Экономическое развитие»

Современные методы, которые используются в разных субъектах Российской Федерации в целях развития экономики, очень разнообразны. В одних регионах происходит рост государственного участия в экономике, в других осуществляются попытки использовать преимущества рыночного регулирования. Примечательным является то, что регионам приходится свой путь развития выбирать самостоятельно. В этой ситуации очень важным является понимание того, что должна делать власть для развития экономики региона, и что она точно делать не должна. Где грань, за которой государство вместо стимулирования развития вызывает иждивенчество и разрушает конкурентную среду? Какова роль региональной власти в формировании мотивов участников рынка, в стимулировании частной инициативы и стремления работать и создавать, а не потреблять бессистемно или нечестно заработанные деньги? Чтобы ответить на эти вопросы, нужен эталон, инструмент измерения, принятые критерии оценки того, что есть хорошо и что – плохо.

Органы государственной власти, определяя степень своего влияния на экономику, формируют свою собственную экономическую политику. Каковы же основные принципы участия власти Пермского края в экономических процессах? Рассмотрим их более подробно.

1) Принцип «равноудаленности» власти от участников экономических конфликтов, предполагающий **создание равных условий для всех участников предпринимательской деятельности.**

2) Принцип **отказа власти от участия в прямом финансировании бизнеса** при существенном сокращении налоговых изъятий из экономики. Другими словами, инвестиции в бизнес производятся не по принципу «дать», а по принципу «не забирать». Пермский край первым в стране снизил ставку по налогу на прибыль для большинства предприятий, установил льготы и по налогу на имущество.

Налоговая преференция по снижению ставки налога на прибыль организаций – это не что иное, как один из механизмов побуждения бизнеса к расширению своей производственной деятельности и выбора территории, на которой он готов осуществлять свою деятельность. В конечном счете, это, безусловно, приводит к увеличению доходности бизнеса, а значит и увеличению налогооблагаемой базы и как следствие – росту поступлений в казну края. Таким образом, основным показателем того, что льгота работает, является то, что растет объем налогооблагаемой прибыли.

3) Принцип **самостоятельности бизнеса в принятии решений**, сознательного отказа от административного давления. Формирование для бизнеса экономических стимулов является основной задачей Правительства Пермского края в управлении экономикой края.

4) Принцип **G2B**[1]**: открытость власти для бизнеса**. Власть открыта для диалога с бизнесом, что позволяет публично и открыто осуществлять подготовку решений и их исполнение.

5) Принцип **активности в инициировании новых проектов**. Власть находит и предлагает бизнесу новые ниши, новые инструменты и способы развития, формирует новые рынки, выводя государственных монополистов из тех видов деятельности, где возможна частная инициатива.

Направления деятельности субъекта Федерации в целях экономического развития можно разделить на три больших блока: традиционные методы поддержки экономики региона, модернизация экономики региона, инновационное развитие экономики региона. Рассмотрим каждый из этих аспектов идеологии управления Пермским краем.

2.2.1. Традиционные формы развития экономики Пермского края[2]

Основываясь на вышеуказанных принципах, региональная власть осуществляет взаимодействие с бизнесом, воздействует на экономическую ситуацию в регионе. Но здесь существует одно «НО»: как бы нам ни хотелось, но «перепрыгнуть» из экономики сырьевой в экономику инновационную невозможно. Нам придется продолжать жить с тем, что у нас есть, поддерживая то, что приносит налоговые поступления в бюджет и, самое главное, создает рабочие места. Итак, первая задача региональной власти – создание условий для существующих отраслей экономики. Эти условия создаются традиционными методами поддержки. Какие они? Как позволяют власти влиять на развитие экономики Пермского края?

Освоение внутреннего потребительского рынка региона.

Среди множества факторов, определяющих успешное решение задач по развитию производства потребительских товаров, немаловажную роль играет обеспечение жизнеспособности предприятий, выпускающих потребительские товары за счет формирования маркетинговых факторов их успеха на рынке. Задачи власти субъектов Российской Федерации заключаются в следующем:

- предоставить шанс местным предприятиям укрепиться на внутреннем рынке,
- увеличить объем реализации продукции, произведенной и (или) переработанной на территории субъекта, посредством увеличения лояльности населения к продукции местных производителей.

Решению этой задачи в значительной степени способствует использование ребрендинга[3]. Осуществить ребрендинг – значит оживить, обновить, внести свежие эмоции и идеи в бренд, расширить аудиторию, сделать его актуальным, интересным, а главное – эффективным. Ребрендинг способствует продвижению торговых марок на региональном рынке с помощью создания запоминающихся рекламных образов.

В Пермском крае примером успешного применения данного механизма может служить проект «Покупай пермское!». При реализации проекта региональной властью преследовалась цель содействия местным сельхозпроизводителям в повышении эффективности сбыта продукции. Участники проекта получали и получают широкую информа-

[1] G2B (англ. Government to Business, русск. Правительство бизнесу) – набор программных и аппаратных средств для осуществления он-лайн взаимодействия исполнительной власти и коммерческих структур с целью поддержки и развития бизнеса. К классу G2B можно отнести информационные веб-сайты органов власти, системы электронных закупок и пр.

[2] Чиркунов О.А. Традиционные формы региональной поддержки промышленности. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №3 – С.73- 88.

[3] Ребрендинг (англ. rebranding) – комплекс мероприятий по изменению бренда, либо его составляющих: названия, логотипа, визуального оформления бренда с изменением позиционирования, изменение целостной идеологии бренда. Это подразумевает, что в компании произошли довольно сильные изменения. Удачный ребрендинг позволяет компании выйти на новый уровень развития, привлечь внимание новых клиентов и увеличить лояльность существующих.

ционную поддержку, льготные места на фермерских рынках, выход на новые рынки сбыта, скидки в рекламных агентствах и СМИ края. Результатом 2009 г. стал рост продаж у предприятий-участников проекта более чем на 20%.

Лоббирование размещения госзаказов.

Стремясь к рыночной экономике по западной экономической модели, мы заимствуем чужой опыт, и в первую очередь, тот, который дал положительный результат. Одним из таких инструментов является размещение госзаказа.

Пермский край является сугубо промышленным регионом, с огромной долей занятых в таких видах экономической деятельности как топливно-энергетический комплекс, химический комплекс, машиностроение, металлургия и др. Многие предприятия Пермского края являются федеральной собственностью и работают по государственному заказу. Особенно важными для экономики Пермского края являются заказы для предприятий, производящих авиационные и ракетные двигатели, а также военные заказы. Задача региональной власти – лоббировать интересы местных предприятий, помогать им в получении государственных заказов и заказов госкомпаний. Кроме того, немаловажным является привлечение федеральных финансовых средств в рамках выполнения мероприятий по федеральным целевым программам.

Привлечение мировых лидеров, контролирующих рынки.

Важной задачей для развития экономики любого субъекта Российской Федерации, в том числе и Пермского края, является привлечение на свою территорию инвесторов. Долгое время под инвесторами мы понимали тех, кто принесет деньги, в том числе портфельные инвестиции. Сегодня деньги перестали или перестают быть самым дефицитным ресурсом. Конкуренция идет не за инвестиционный ресурс, а за доступ на рынки сбыта. Следовательно, чрезвычайно значимым для региона является привлечение на свою территорию таких инвесторов, которые контролируют мировые рынки, знают их потребности и в состоянии реализовать производимые товары в условиях возрастающей конкуренции.

Необходимо привлекать на территорию новые мировые бренды, но отдельным субъектам Федерации вряд ли по силам убедить их выйти на российский рынок. Скорее, это задача федеральной власти. Задача региональной власти – быть рядом с таким инвестором в тот момент, когда он принял решение о выходе на российский рынок, но еще не выбрал регион. Есть субъекты Федерации, которые научились успешно привлекать лидеров бизнеса на свою территорию. Прежде всего, это города Калуга, Ульяновск; есть и успешные регионы, прежде всего, Татарстан. Но здесь возникают риски, связанные с привлечением в регион «отверточных производств». Такие производства притягивают в города рабочую силу низкой квалификации, а это негативно сказывается на атмосфере городов, влечет неудовлетворенность других слоев населения, а возможно, их отток в более комфортные города и страны.

Чаще всего мировые лидеры приходят на уже известные им площадки. Так, Siemens, который пришел в 2009 г. на территорию Пермского края с целью производства компрессоров для газоперекачивающих агрегатов, понимал, что здесь их уже производят, а главное, что именно здесь Газпромом размещен крупный заказ на производство такой продукции. Для интернациональной компании стоит задача встроиться в существующую производственную цепочку. SUNInBev, Nestle, Henkel зашли на территорию края, приобретая уже существующие профильные для них предприятия; работа в крае Knauf привязана к месторождениям гипса. Вокруг этих лидеров развиваются кластеры их поставщиков. Создать им условия для реализации инвестиционных проектов, предоставить инвестиционные площадки с готовой инфраструктурой, подготовить квалифицированную рабочую силу – задачи, решение которых формирует серьезные конкурентные преимущества для привлечения инвесторов.

Подготовка инвестиционных проектов.

В условиях, когда огромный финансовый ресурс перераспределяется через федеральный бюджет, регионы стремятся получить доступ к этому ресурсу. В заказах на осуществление государственных проектов крайне заинтересован бизнес. К основным каналам федерального финансирования можно отнести федеральный инвестиционный фонд и различные федеральные программы, направленные на развитие инфраструктуры. В настоящий момент реализация многих программ заморожена ввиду отсутствия финансовых средств в федеральном бюджете. Но к новому этапу экономического роста регионам важно прийти подготовленными. В противном случае повторится ситуация пятилетней давности, когда ресурсы у государства были, а подготовленные проекты отсутствовали. Сегодня важно понимать, какие инвестиционные проекты будут реализованы в течение десятилетия, какие ресурсы возможно будет привлечь в начале нового этапа экономического роста.

Основным проектом экономического развития Пермского края, его северных территорий, является железнодорожная трасса «Белкомур» (Белое море – Коми – Урал). Эта грузовая магистраль, соединяющая промышленно-развитый Уральский регион и Сибирь с северными портами – Архангельском и Мурманском, предназначена для разгрузки Транссиба от грузоперевозок. Дело в том, что инвесторам на севере края государство передало инвесторам право на разработку калийных месторождений. Строительство шахт потребует вложений, сопоставимых с затратами на право добычи природных ископаемых. При этом железнодорожная трасса до Транссиба не способна обеспечить вывоз планируемого объема калийных удобрений, а загрузка самого Транссиба в период экономического роста приблизилась к максимальной пропускной способности. Основная железнодорожная магистраль страны не обеспечивала необходимую скорость транзитных международных контейнерных перевозок. Инвестиции государства в объеме полученных от реализации права на разработку калийных месторождений средств позволяют профинансировать строительство необходимой железнодорожной инфраструктуры.

Проект «Белкомур» прошел все этапы согласования для того, чтобы получить финансирование из федерального Инвестиционного фонда. Принятие этого решения приостановлено в связи с экономическим кризисом, но «Белкомур» точно стал реальностью. Он вошел в Транспортную стратегию развития России, и при планировании мы вполне можем исходить из того, что в перспективе 10 – 15 лет этот проект будет реализован.

Второй крупный проект – строительство Южного железнодорожного обхода города Перми. Необходимость вывода железнодорожной магистрали из столицы края очевидна. За счет средств краевого бюджета завершены предварительные исследования, предложена трасса Кукуштан – Пибаньшур, запланировано строительство нового, совмещенного с автомобильным, моста через Каму. Масштабы данного проекта сопоставимы с «Белкомуром», его финансирование будет осуществляться по федеральной целевой программе после 2016 г. Это одна из форм привлечения федерального ресурса: субъект своими средствами вкладывается в проектирование, определяет основные параметры проекта являющегося полномочиями Федерации, и тем самым направляет федеральные средства в необходимое для себя русло.

Привлечение центров прибыли.

Выше мы говорили об одном из принципов проведения экономической политики в регионе – отказ власти от участия в прямом финансировании бизнеса, проявляющегося, в том числе, в предоставлении налоговой преференции по снижению ставки налога на прибыль организаций.

Пермский край воспользовался этим правом в 2005 г. В то время, когда во всей стране ставка налога на прибыль составляла 24%, в Пермском крае она была зафиксирована на уровне 20%. На сегодняшний день налог на прибыль в регионе составляет 13,5%, что, несомненно, является привлекательным для высокодоходного бизнеса (рис. 1).

Несмотря на снижение ставки, даже с учетом последовавшего сокращения налоговых поступлений, край создал финансовые резервы в размере 20% от консолидированного бюджета, использовавшиеся в период экономического кризиса.

Жесткая финансовая политика наряду с низкими налоговыми ставками, – возможно, самый эффективный способ стимулирования развития экономики. Снижение ставки налога на прибыль в Пермском крае нацелено на удержание основных налогоплательщиков и привлечение новых центров прибыли. Снижение налоговой нагрузки позволяет эффективнее развиваться предприятиям, сокращает сроки окупаемости инвестиционных проектов.

Серьезные проблемы возникают с вертикально-интегрированными структурами, которые далеко не всегда принимают экономически наиболее эффективное решение. Решения о месте выплаты того или иного налога для крупных компаний – это вопрос не столько экономической целесообразности, сколько безопасности.

В долгосрочной перспективе регионам, ориентированным на использование не административных, а экономических методов стимулирования, следовало бы увеличить налоги на потребление и полностью освободить от налога на прибыль все средства, которые не изымаются из бизнеса, а в любой форме идут на его развитие. Однако это пока находится за рамками компетенции региональной власти.

Помимо налоговых ставок важным аргументом в принятии решения о налоговом резидентстве выступает комфорт во взаимоотношениях с государственными, в первую очередь налоговыми, органами. Российское законодательство не стимулирует передачу бухгалтерских услуг на аутсорсинг, так как ответственность после такой передачи остается на самом налогоплательщике. Однако крупные российские компании начина-

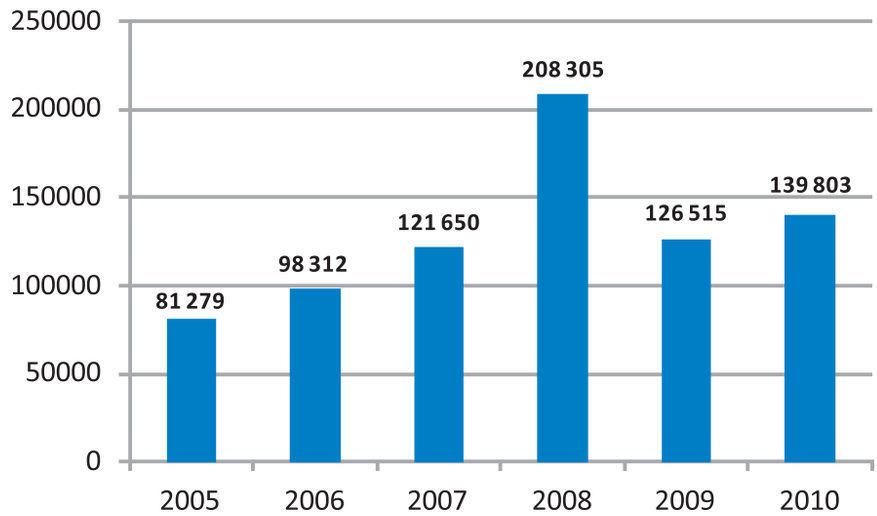


Рис. 1. Динамика налогооблагаемой прибыли по крупным и средним предприятиям Пермского края, млн руб.

ют делать первые шаги по созданию выделенных в качестве юридических лиц бухгалтерских центров. Если эта тенденция разовьется, то регионы с минимальной ставкой налога на прибыль получат серьезные преимущества.

Доступность финансового ресурса и его стоимость.

Одной из главных причин, тормозящих развитие бизнеса, предприниматели называют сложность получения кредитного ресурса и его высокую стоимость. По мнению банков, дефицитным ресурсом является надежный заемщик с проектами, которые способны окупить стоимость денег. Во время экономического кризиса многие рынки сбыта «сжались», новых рынков почти не открывается, и эта экономическая ситуация не способствует развитию бизнеса. Инвесторы практически не начинают новых проектов, а ресурс им требуется для перекредитования уже запущенных и, зачастую ставших высокорискованными, проектов. Кроме того, произошло сокращение залоговой базы и прогнозируются сложности в реализации залоговых активов в случае перехода прав на них кредитору. Ряд регионов практикуют предоставление государственных гарантий бизнесу под начало новых инвестиционных проектов. Это значит, что государство берет на себя более высокие риски, чем профессиональные кредитные организации. Более того, ни один государственный орган не имеет возможности выдать гарантию по прозрачной процедуре – таковой просто не может существовать, так как предоставление любой гарантии всегда является индивидуальным решением. Тем самым создается почва для злоупотреблений государственных чиновников и неконтролируемые риски в отношении расходования бюджетных средств. В некоторых отраслях государство практикует удешевление кредитного ресурса за счет компенсации ставки рефинансирования.

В Пермском крае такие федеральные льготы действуют лишь в отношении предприятий сельского хозяйства. Мы считаем, что государственная власть не может и не должна принимать конкретных решений по кредитованию. Ее задачей является создание условий для того, чтобы в регионе был доступен кредитный ресурс по разумной цене, чтобы заемщики знали принципы его распределения, особенно когда речь идет о мерах федеральной государственной поддержки промышленности. Чем больше кредитных учреждений будет работать на территории, тем лучше будет решаться эта задача.

Предоставление бизнесу земельного ресурса.

Для того чтобы бизнес пришел на территорию, ему нужна земля, обеспеченная коммуникациями, а агробизнесу земля нужна для непосредственной обработки. Бизнес настолько специализирован, что уже не хочет терять время на подготовку и юридическое оформление этих площадок. Оформление документов на землю, выкуп ее у многочисленных собственников – задача трудоемкая, заниматься ею должны специализированные организации, а задача государства – создать для этого условия. Прежде всего, речь идет о скорости оформления земельных участков. Процесс выкупа паев земель сельскохозяйственного назначения

несколько приостановился в связи с кризисом, но их цена на уровне 2 тыс. руб. за гектар неизбежно будет привлекать спекулянтов на этот рынок. Вопрос в том, мешать им или содействовать. Очевидно, что земли, находящиеся в черте российских населенных пунктов, переоценены. Их цена сопоставима с ценой земель в Центральной Европе, даже при отсутствии гарантированного и прозрачного подключения к сетям. При этом цена на земли сельскохозяйственного назначения в России необоснованно низка. Это объясняется тем, что максимальная доходность бизнеса формируется за счет спекулятивных операций с городскими землями, а не в результате создания бизнесов, например, в сфере сельского хозяйства.

Снижение текущих издержек бизнеса.

На протяжении многих лет реальная себестоимость рабочей силы для бизнеса формировалась неправильно. Невысокая заработная плата, высокие налоги и всевозможное перекрестное финансирование давали ложные сигналы экономике, не нацеливая ее на рост производительности труда. Межбюджетные дотации также не стимулировали бизнес размещать производство там, где издержки на содержание рабочей силы и транспортные издержки по перевозке грузов минимальны. В последние годы многие виды перекрестного финансирования упразднены. Однако из-за нацеленной на перераспределение через центр системы бюджетного финансирования у регионов по-прежнему отсутствуют мотивы к созданию прозрачных схем формирования себестоимости рабочей силы. Не признается сама идеология конкуренции между регионами и муниципалитетами, инструменты такой конкуренции существенно ограничены. На уровне субъекта Федерации возможно установление прозрачных отношений с муниципалитетами и тем самым стимулирование конкуренции между ними за размещение бизнеса. Такая конкуренция будет подталкивать муниципалитеты создавать конкурентные предложения для бизнеса по всем параметрам: от стоимости ресурсов до стоимости рабочей силы. Большой вред развитию прозрачных отношений между бизнесом и государством наносит модный в настоящее время тезис о социальной ответственности бизнеса. Этим тезисом зачастую прикрывается неспособность государства или муниципалитетов выполнить свои обязательства, за которые бизнес уже заплатил в виде налогов.

Подготовка кадров для бизнеса.

При социализме подготовка кадров была максимально приближена к промышленности. Профессионально-технические училища в ряде случаев были фактически подразделениями промышленных предприятий. В период перехода к рыночной экономике предприятия, освобождаясь от непроизводственных функций, передали государству и профессионально-технические училища и техникумы. Сделано это было с целью сокращения расходов. Однако, лишенные связи с предприятиями, учреждения образования стали производить рабочую силу, не ориентируясь на потребности рынка труда. Уступая средним школам по качеству среднего образования, система начального профессионального образования перестала давать и востребованные промышленностью навыки. Об этом говорит низкий процент выпускников системы профессионального образования, работающих по специальности. Необходимо создать инструмент, при котором промышленные предприятия стали бы заказчиками по отношению к профессионально-техническим училищам.

В Пермском крае несколько лет реализуется проект «Сертификат на профессиональное образование». При поступлении в профессионально-техническое училище абитуриент предъявляет сертификат, полученный им в отделе кадров любого налогоплательщика. Ни он, ни налогоплательщик не несут каких-либо обязательств по дальнейшему трудоустройству. Фактически данный проект обеспечивает лишь контакт будущего выпускника с представителями кадровых служб бизнеса. Этот проект не дает каких-либо гарантий ни работодателю, ни учащемуся, но это первый шаг в корректировке работы системы профессионального образования. Более жесткие варианты размещения заказов на образование упираются в конституционное право любого гражданина на получение профессионального образования. Имея обязательства перед гражданином по его профессиональной подготовке, государство может влиять лишь на формирование перечня направлений подготовки кадров, необходимых рынку, и обеспечивать разумный баланс мест в образовательных учреждениях.

Обеспечение свободы сокращения персонала.

Неизбежно в регионах будет происходить высвобождение рабочей силы самой различной квалификации. Кому-то потребуется финансовая поддержка, средства на переобучение, пособие по безработице. Кому-то необходимо будет создать

условия для новой самостоятельной деятельности, помочь создать малый бизнес.

Самое главное, чтобы государство не заставляло бизнес сохранять численность работающих. Задача бизнеса – увеличивать производительность труда. Задача государства – заботиться о тех, кто высвобождается в результате этого процесса, создавать условия для организации новых рабочих мест. Чем проще будет процедура увольнения работников, тем эффективнее будет работать экономика. При принятии инвестиционных решений бизнес всегда соотносит уровень доходов и рисков. По доходности на капитал Россия является весьма привлекательной для бизнеса страной. К примеру, в таком консервативном виде бизнеса, как владение и сдача в аренду недвижимости, в Европе 3-4% считается хорошим уровнем дохода на капитал. В российских регионах покупатели согласны приобретать недвижимость при доходности проекта не менее 12-13%. При существующем уровне рисков доходы в России должны быть высокими для того, чтобы бизнес принял решение об инвестициях. Основные риски, которые рассматривает бизнес, – это риски странового уровня, которые исполнительная власть отдельного региона регулировать не в состоянии. Это риск быстрого изменения курса валюты и стоимости кредитного ресурса, риск социальных катаклизмов, риск изменения покупательского спроса в результате зависимости экономики от состояния нефтяного рынка и т.д.

Но есть риски, на которые региональная власть способна влиять, и эта способность может стать ее конкурентным преимуществом. Прежде всего, для развития бизнеса требуются гарантии или хотя бы ощущение безопасности и уважительное к нему отношение. И с тем, и с другим, по оценке самого бизнеса, сегодня в стране проблемы. Характер бизнеса, который больше нацелен на захват и перераспределение, чем на создание нового, подразумевает силовые методы действий. Бизнес вовлекает в эти процессы государственные структуры и становится заложником ситуации, открыв возможности применения силовых методов в отношении себя самого. Возможно, судебная система за последние годы существенно изменилась к лучшему, но бизнес в это не верит. Предприниматели твердо убеждены в том, что большинство вопросов решаются путем покупки судебных решений. Отношение к бизнесу со стороны обывателей за последние годы в лучшем случае осталось нейтральным или слегка негативным, но скорее ухудшилось. Очень далеко до понимания роли налогоплательщика, на чьи налоги существует общество.

У властей субъектов Федерации нет большого арсенала средств влияния на решение вышеуказанных проблем. Однако прозрачная позиция региональных органов, собственное уважительное отношение к бизнесу пусть медленно, но неизбежно меняют настроения в регионе. Равенство всех перед Законом, однозначность его толкования, понятная практика применения, сокращение прямо не предусмотренного законом вмешательства в дела бизнеса – это те направления, которые требуют от властей регионов целенаправленных действий и работы на долгую перспективу.

Приведенный перечень мер по поддержке экономики не является исчерпывающим. Даже в этой традиционной сфере каждый регион, как правило, использует свои специфические инструменты. По набору этих инструментов можно судить о том, насколько руководители региона верят в «невидимую руку рынка» или насколько они убеждены в необходимости корректировки действий этой «руки».

Существенные различия проведения экономической политики в регионах, порой диаметрально противоположные идеологические предпочтения в вопросе о роли государства в современной экономике, – возможно, главный фактор развития страны. Масштаб российского государства, объективные различия в экономике и культуре, которые существуют между регионами, свидетельствуют о том, что страна не может развиваться по единому шаблону. Более того, единый шаблон может оказаться не самым эффективным, а то и вовсе ошибочным, и по этой причине стремление к снижению рисков подталкивает к созданию конкуренции между регионами, конкуренции разных моделей развития. В этом случае успешные модели роста будут определяться не формально-бюрократическими решениями, они станут доказывать свою жизнеспособность в конкурентной среде.

2.2.2. Модернизационные процессы экономического развития Пермского края

Мы рассмотрели традиционные формы развития экономики Пермского края. Понимая, что существующая экономика не выдерживает конкуренции по производительности труда, материало- и энергоемкости, понимая ее риски, включая зависимость от цен на мировом рынке нефти, власть должна ставить себе задачу модернизации экономики. Сформулируем эту задачу как созда-

ние конкурентной экономики, способной производить востребованные рынком материальные ценности.

Какие могут быть использованы для этого инструменты? Мы полагаем, что, прежде всего, модернизация в экономике – это концентрация предприятия на основных направлениях и передача во вне всех непрофильных функций и производств. И первый инструмент – это аутсорсинг[4].

Аутсорсинг. Выведение непрофильных функций бизнеса.

Главным источником экономии затрат с помощью аутсорсинга является повышение эффективности предприятия в целом и появление возможности освободить соответствующие организационные, финансовые и человеческие ресурсы, чтобы развивать новые направления, или сконцентрировать усилия на существующих, требующих повышенного внимания. На всех предприятиях есть такие услуги, как уборка помещений, общественное питание, бухгалтерия. Часть прогрессивных предприятий уже покупает эти услуги на рынке. Выделение этого бизнеса в самостоятельный, выстраивание договорных отношений, создание атмосферы взаимного доверия – это не только вопрос экономики, это вопрос новой технологии организации производства.

В Пермском крае в последние пять лет формируется рынок оказания ряда непрофильных услуг на аутсорсинге, что позволяет региональным компаниям снизить свои издержки за счет покупки квалифицированной услуги на конкурентном рынке. В то же время возникает возможность расширения рынков для деятельности специализированных предприятий малого бизнеса.

Про какие конкретно услуги идет речь? Например, передача бухгалтерии на аутсорсинг или централизация бухгалтерских функций, которая широко распространена среди крупнейших предприятий мира. Российские холдинговые компании также движутся в этом направлении. Для привлечения в Пермский край центров компетенций в бухгалтерии реализуется проект «Город бухгалтеров». Уже сегодня в регионе работают региональные центры обслуживания компаний ОАО «ЛУКОЙЛ», холдинга «Комплексные энергетические системы», ЗАО «ЭР-Телеком» и др. Рассматривают возможность аутсорсинга непрофильных функций как один из элементов управления бизнес-процессом такие крупные предприятия края, как ООО «Лукойл-Пермь», ОАО «Пермский моторный завод», ОАО «Мотовилихинские заводы», ОАО «Пермский завод Машиностроитель» и т.д.

Еще один пример – предприятия дорожного строительства, где дорогостоящая техника загружена на четверть. Заколдованный круг: техника простаивает, но предприятиям все равно приходится ее содержать и обслуживать, потому что на рынке нет предложения необходимых товаров и услуг. А эти услуги не появляются, потому что на них нет спроса.

Кроме этого в Пермском крае рядом предприятий (ОАО «Мотовилихинские заводы», ОАО «ПМЗ», ОАО «ПНППК») принято решение о передаче на аутсорсинг профильных функций: механической обработки, литейного производства, гальваники.

Кооперация. Создание индустриальных парков.

В настоящее время, одним из наиболее эффективных механизмов модернизации экономики и, как следствие, повышения деловой активности бизнеса является создание индустриальных (промышленных) парков. Индустриальный парк представляет собой промышленную зону, состоящую из объектов производственного назначения (имущественных комплексов), имеющих общую инфраструктуру. Главной задачей организации индустриальных парков является обеспечение максимально комфортных условий для организации новых производств (обеспечение необходимой инфраструктурой, энергоносителями, административной поддержкой). При этом для крупных производств на отдельной территории размещаются производственно-складские комплексы с общей инфраструктурой (инженерно подготовленные земельные участки, производственные и складские здания), а организаций малого и среднего бизнеса обеспечиваются качественными производственно-складскими площадями и заказами от крупных предприятий.

При организации промышленных парков предприятиями рассматривается возможность привлечения дополнительных инвестиций за счет размещения заказов на предприятиях малого и среднего бизнеса.

В Пермском крае реализуются три частные инициативы по созданию промышленных площадок: индустриальный парк «RED», «Осенцы» и «Звездный» (табл. 1).

[4] Аутсорсинг (от англ. outsourcing: (outer-source-using) использование внешнего источника/ресурса) – передача организацией на основании договора определенных бизнес-процессов или производственных функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области.

Таблица 1

Индустриальные парки Пермского края

Наименование индустриальных парков, специализация	Характеристика земельного участка	Бюджет проекта (млн руб.)	Якорные инвесторы
«RED» (пищевая промышленность)	Два земельных участка – 11 га и 36 га, г.Краснокамск	5 000	Knight frank (Лондон), Поволжская логистическая ассоциация (Нижний Новгород), ООО «Картофельный край» (г.Пермь)
«Осенцы» (нефтехимия)	13 га, г.Пермь	1 500	ЗАО «Сибур-химпром», Knauf
«Звездный» (строительная промышленность)	360 га, ЗАТО «Звездный»	13 700	ООО «IMP-group»

В целях развития производственной кооперации Министерством промышленности, инноваций и науки края совместно с Пермской Торгово-промышленной Палатой разработана концепция создания Центра кооперации. Подобные центры уже хорошо зарекомендовали себя в Европе. Пермский центр будет способствовать развитию кооперационных связей при освоении новой продукции, формированию малых предприятий, специализирующихся на изготовлении комплектующих и привлечению заказов из других регионов.

Модернизация и малый бизнес.

Не смотря на то, что сегодня в малом бизнесе работает каждый четвертый из экономически активного населения, доля его в ВРП составляет не более 15%, причем в основном за счет сферы торговли и услуг. Но уже сегодня наметилась тенденция, когда крупный бизнес формирует спрос на услуги, предоставляемые малыми предприятиями в производственной сфере.

Государственная поддержка развития предпринимательства заключается не в «раздаче денег», имеющей крайне краткосрочный эффект, а в расширении рынков сбыта и открытии новых ниш, стимулировании разработки и производства инновационной продукции, при одновременном развитии финансовых институтов и объектов бизнес – инфраструктуры, осуществляющих непосредственную поддержку малого бизнеса.

Меры поддержки малого бизнеса в Пермском крае реализуются по трем основным направлениям – расширение рынка и открытие новых ниш; информационная поддержка; ресурсная поддержка.

Расширение рынка и открытие новых ниш. Значительное расширение рынка для малого бизнеса возможно за счет двух направлений – открытие неосвоенных, либо закрытых для бизнеса ниш и создание условия для добросовестной конкуренции.

Есть отрасли, в которых развитие малого бизнеса было блокировано бесперспективностью конкуренции с государством – здравоохранение, образование, социальные и жилищно-коммунальные услуги. Передавая частным предприятиям функции, несвойственные государственным и муниципальным учреждениям, происходит открытие для малого бизнеса новых ниш. Потенциал Пермского рынка позволяет создать в малом бизнесе более двадцати тысяч рабочих мест, из которых 4 тысячи – уже созданы в настоящее время.

Создание условий для добросовестной конкуренции. Одной из причин, мешающей развитию малого бизнеса, является недобросовестная конкуренция, например, в таких видах экономической деятельности как лесозаготовка, торговля продуктами питания. В частности, большая доля нелегальной алкогольной продукции на рынке негативно отражается на развитии предпринимательства в данных видах деятельности. В Пермском крае выявлены территории, в которых декларируемое потребление алкоголя составляет менее 100 грамм в год на одного жителя, при оценке реального потребления на уровне 15 литров (по данным Минздравсоцразвития РФ). Это свидетельствует о большой доле нелегального рынка и потреблении жителями указанных районов контрафактного алкоголя или его суррогатов.

С целью поддержки и развития легального бизнеса в сфере розничной продажи алкогольной продукции, уменьшения рынка нелегального алкоголя в крае проводятся следующие мероприятия:

- снятие административных барьеров при выдаче соответствующих лицензий;
- создание системы контроля со стороны органов

государственной власти (проведение проверок и привлечение к ответственности лицензирующим органом, ГУВД, УФАС);

• создание системы контроля со стороны общественности (силами общественного контроля в 2009 году проверено 250 торговых объектов, в 2010 г. – 600 объектов);

• автоматизация декларирования розничной продажи алкогольной продукции.

Ресурсная поддержка. Ресурсная поддержка бизнеса – инструмент достаточно специфичный. Она должна быть адресной и своевременной. В период экономического спада этот инструмент позволил простимулировать предпринимателей, создающих бизнес «по необходимости» – другими словами, предприятия, способные, обеспечить самозанятость населения. Также использование данного инструмента позволило укрепить позиции предприятий в приоритетных отраслях (производство и инновации, ЖКХ, социальные услуги и др.).

В Пермском крае с 2007 г. на прямую финансовую поддержку малого бизнеса в виде субсидий и грантов было направлено более 500 млн руб. Также создан региональный гарантийный фонд, благодаря поручительствам которого субъекты малого и среднего предпринимательства привлекли более одного миллиарда рублей заемных средств.

Указанные меры поддержки малого бизнеса, безусловно, дали свои положительные результаты. Об этом свидетельствует, в том числе, значительное увеличение численности занятых в малом и среднем бизнесе (рис. 2).

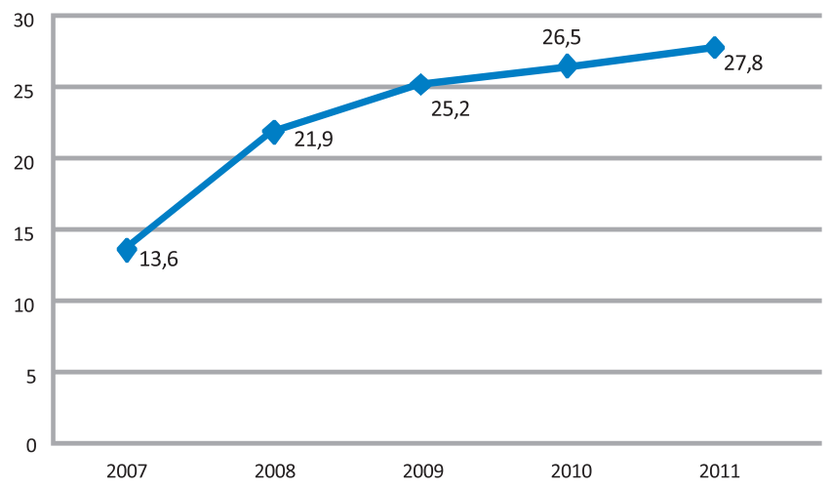


Рис. 2. Доля среднесписочной численности работников малых и средних предприятий в общей численности

Модернизация сельского хозяйства.

Понятия «сельская местность» и «сельское хозяйство», «сельский житель» и «работник сельскохозяйственного предприятия» воспринимались обществом как равнозначные. Однако эти термины необходимо развести: на аграрных предприятиях работает лишь 5% сельских жителей. Сельское хозяйство – это вид экономической деятельности, а не социальной сферы. Модернизация в этом случае – это изменение принципов управления с целью стимулирования развития аграрного бизнеса.

Производство сельскохозяйственной продукции, это, пожалуй, единственная отрасль экономики, где предприятиям напрямую выплачиваются субсидии из бюджета, а следовательно, государство имеет финансовые инструменты влияния на поведение хозяйствующих субъектов.

В 2006-2008 гг. основные усилия региона были сосредоточены на стимулировании инвестиционной активности и технической модернизации отрасли. С 2005 г. объем бюджетных инвестиций в сельское хозяйство составил свыше 6 млрд руб. За период с 2005 г. по 2010 г. реализовано 30 крупных инвестиционных проектов:

• реконструированы фермы и животноводческие комплексы (ООО «Русь» Пермского района, ООО «Нива» Частинского района),

• модернизированы птицефабрики («Комсомольская», «Пермская», «Калининская»);

• создано конкурентоспособное производство картофеля и овощей на ООО «Овен» с урожайностью, сопоставимой со среднеевропейским уровнем;

• в рамках реализации проекта «100 миллионов – 100 ферм» обновлено производственное оборудо-

вание на действующих животноводческих предприятиях края.

При этом если сравнить динамику величины бюджетной поддержки отрасли и объемов производства сельхозпродукции, очевидно, что даже значительный рост государственных вливаний не ведет к существенному увеличению объемов выпуска. В этих условиях потребовалась разработка новых механизмов управления и создания стимулов для обеспечения устойчивого развития отрасли.

В сельском хозяйстве Пермского края все субъекты разделены на три категории – *«Бизнес», «Занятость»* и *«Самозанятость»*.

«Бизнес» – это устойчивые рентабельные предприятия, с высокими показателями эффективности.

Часть сельхозпредприятий края относятся ко второй категории – «Занятость». Это зона риска, поскольку в любой момент сотрудники могут лишиться работы или вовремя не получить заработную плату. Такие предприятия держатся «на плаву» за счет государственных субсидий.

К категории *«Самозанятость»* относятся предприниматели, осуществляющие производство продукции сельского хозяйства, а также граждане, ведущие личные подсобные хозяйства.

Политика региональной власти Пермского края в отношении сельхозпроизводителей следующая: государственная поддержка должна быть нацелена на увеличение количества предприятий категории «Бизнес». Слабые и неэффективные предприятия необходимо рассматривать как инвестиционные площадки, и создавать стимулы для их приобретения успешными организациями. При этом одна часть работников из таких предприятий перейдет в категорию «Бизнес», другая часть – в «Самозанятость».

Это, в свою очередь, обусловило следующие принципы государственной поддержки сельского хозяйства со стороны региональной власти:

1. Поддержка эффективных. Предприятия получают субсидии за произведенную и реализованную продукцию при условии достижения показателей эффективности (например, надои или урожайность) не ниже среднекраевого значения.

2. Создание условий для смены собственника в категории «Занятость» – привлечение инвесторов в те предприятия, которые не способны за счет имеющихся ресурсов достичь результатов. В 2010 г. впервые внедрен механизм покупки эффективными предприятиями агрокомплекса низкоэффективных товаропроизводителей.

3. Стимулирование «Самозанятости» на селе. Формирование аграрного бизнеса, интенсификация производства ведет к уменьшению численности занятых в сельском хозяйстве. Задача государства – обеспечить высвобождаемых работников источником дохода, прежде всего в сфере малого предпринимательства.

Результаты применения вышеперечисленных принципов и создания правильных мотивов уже на сегодняшний день в Пермском крае привели к тому, что в 2009 г., при существенном снижении объемов поддержки (рис. 3), произошел рост индекса физического объема производства во всех категориях хозяйств (рис. 4), а в сельскохозяйственных организациях он составил 106,2%. В 2010 г. тенденция роста объемов производства продолжается.

Результатом введения мотива на достижение эффективности не ниже средней по краю явилось увеличение валового производства молока за период 2008-2009 гг. на 5,3% (с 291,5 тыс. т в 2008 г. до 306,9 тыс. т в 2009 г.) и надоев молока на 3% (с 3738 кг в 2008 г. до 4159 кг в 2009 г. на одну корову).

Внедрение механизма покупки эффективными предприятиями агрокомплекса низкоэффективных товаропроизводителей, привлечение новых инвесторов позволило увеличить количество успешных предприятий в данном виде экономической деятельности (табл. 2).

Таблица 2

Предприятия категорий «Бизнес» и «Занятость»

Показатель	Категория	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г. (план)
Количество предприятий, ед.	«Бизнес»	48	71	89	114	140
	«Занятость»	355	325	278	237	211

Возможность для малого предпринимательства на селе – это значительный неудовлетворенный спрос на рынках «нишевых» продуктов: мед, мясо кроликов, баранина, перепелиное яйцо и множество других, где малый бизнес не сталкивается с конкуренцией со стороны производства в промышленных масштабах.

В 2009 г. в крае опробованы агрофраншизы – возможность приобрести технологию, оборудование, а также обеспечить гарантированный сбыт. За два года количество франшиз доведено до 15, за счет покупки которых организовано 130 новых предприятий.

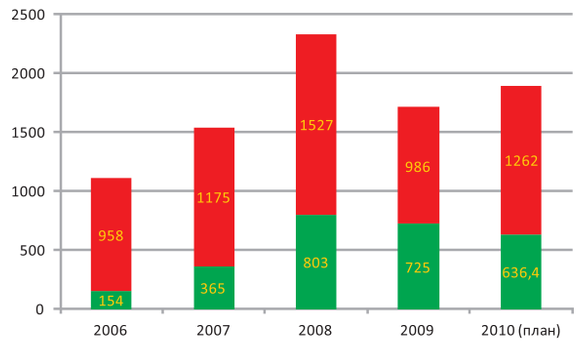
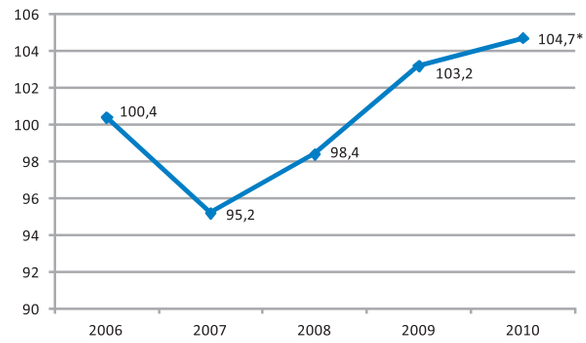


Рис. 3. Динамика государственной поддержки сельского хозяйства в Пермском крае



* Представлено фактическое значение индекса физического объема за 8 месяцев 2010 г.

Рис. 4. Динамика индекса физического объема производства сельскохозяйственной продукции в Пермском крае

Итак, мы последовательно рассмотрели две задачи региональной власти для развития экономики региона: создание условий для существующих видов экономической деятельности за счет использования традиционных методов поддержки и создание конкурентной экономики за счет проведения модернизации экономики.

Но есть третье, наверное, самое важное и сложное. Богатство концентрируется не там, где производятся товары, даже если они производятся способом, наиболее эффективным из всех существующих. Богатство концентрируется там, где эти товары разработаны, там, где хранится идея их производства и продажи. Успешными становятся те люди и компании, которые знают, какой товар, где и как необходимо произвести и продать потребителю, сформировав на него спрос. Это переход от экономики материального производства к экономике производства знаний, от традиционной экономики к инновационной.

Понимая важность инновационного развития экономики и роль региональной власти в создании условий для этого развития, мы пошли путем выделения в функционально-целевой модели управления регионом отдельного проекта «Инновационный кластер». Специфика инновационного развития Пермского края и роль данного проекта представлена в главе IV.

2.2.3. Энергоэффективность и энергосбережение в Пермском крае

Рассматривая экономическое развитие региона и проведение в нем экономической политики, нельзя пропустить такую важную тему как энергоэффективность и энергосбережение. Почему? Ответ на вопрос определяется рядом факторов. Во-первых, энергетический комплекс Пермского края входит в число наиболее крупных и развитых в России. Суммарная установленная мощность генерирующего оборудования электростанций Пермского края составляет 6170 МВт или 2,8% от общероссийской. Во-вторых, энергосистема Пермского края в целом является энергоизбыточной. В 2009 г. при неполной загрузке электростанций на территории Пермского края выработано 28,5 млрд кВтч электрической энергии, из которых 23% было передано в соседние регионы. В-третьих, не смотря на энергоизбыточность, на территории Пермского края есть ряд дефицитных энергоузлов, так как крупные электростанции находятся вне этих узлов. Поэтому важнейшее значение имеет пропускная способность электрических сетей. В-четвертых, существующая пропускная способность сети 500-220 кВ недостаточна для обеспечения требуемых перетоков электрической энергии и надежного электроснабжения Пермского края, что приводит к необходимости введения ограничений режимов работы электростанций энергосистемы. В-пятых, на территории края представлены крупные потребители энергии: химическая и нефтехимическая промышленность – 32,4% от суммарного годового потребления и металлургия – 14,5% (причем 86% приходится на два предприятия цветной металлургии: «ВСПМО-АВИСМА» и «Соликамский магниевый завод»).

Мы видим как значимо для региона развитие электроэнергетики. Поэтому проблемы, которые характерны для нее, требуют пристального внимания не только самих производителей энергии, но и региональной власти.

К основным проблемам энергоснабжения в крае можно отнести:

• Слабые связи Пермско-Закамского энергетического узла с энергосистемой, что привело к существенному росту стоимости электрической энергии в узле (до 30%) при экстремальных погодных условиях зимой 2009-2010 гг.
• Угроза введения ограничений потребления электрической энергии и мощности в период зимнего максимума потребления и летнего снижения выработки ТЭЦ.
• Угроза отказов в технологическом присоединении к электрическим сетям в отдельных энергоузлах по причине ограниченности связей с энергосистемой.
• Низкое качество электрической энергии в части уровней напряжения для ряда территорий из-за большой протяженности сетей 10-0,4 кВ.
• Также пока остается нерешенной проблема диверсификации структуры отраслевого топливно-энергетического баланса в долгосрочной перспективе. Все тепловые электростанции Пермского края работают на природном газе, поступающем по магистральным газопроводам из Западной Сибири. В настоящее время мировые цены на газ растут, увеличивается его экспорт; в результате этого внутри страны он становится дефицитным топливом. Это ведет к повышению стоимости газа и, соответственно, стоимости вырабатываемой на газовых электростанциях электрической энергии.
• Развитию угольной энергетики на территории края препятствует то, что угли Кизеловского угольного бассейна, расположенного на территории края, имеют низкую теплотворность, высокую зольность, то есть, их использование дает сильное негативное влияние на экологию. При использовании углей других регионов их стоимость существенно увеличивается из-за транспортной составляющей.
• Психологическое неприятие среди значительной части населения строительства АЭС на территории края.
• Сдерживание развития альтернативой энергетики в связи с тем, что на сегодняшний день стоимость 1 кВт.ч «зеленой» энергии существенно превышает стоимость 1 кВт.ч традиционной энергии, особенно, если необходимо обеспечить высокую надежность и бесперебойность электроснабжения, как, например, в Пермском крае.

В связи с этим деятельность Правительства края в сфере электроэнергетики направлена на решение указанных проблем и обеспечение качественного электроснабжения, а также на снятие всех ограничений в технологическом присоединении к электрическим сетям.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г.[5] в крае разработаны и утверждены постановлением Правительства Пермского края[6] Программа и Схема развития электроэнергетики Пермского края на 2011-2015 годы.

Программа содержит ряд проектов, наиболее значимыми из которых являются:
• Энергоблок № 5 на Яйвинской ГРЭС на основе парогазовой установки мощностью 410 МВт;
• Энергоблок № 4 на Пермской ГРЭС на основе парогазовой установки (в соответствии с последним решением Минэнерго России планируется энергоблок мощностью 410 МВт);
• Линия электропередачи ВЛ 500 кВ «Северная – БАЗ», которая замкнет кольцо магистральных электрических сетей, что повысит надежность электроснабжения северных территорий Пермского края и Свердловской области;
• Линия электропередачи ВЛ 220 кВ «Пермская ГРЭС – Соболи», которая обеспечит передачу мощности от Пермской ГРЭС (г. Добрянка) в г. Пермь и Пермский район.
• Проведение диверсификации видов топлива для электростанций края может включать строительство угольных электростанций, размещение атомной электростанции на территории края или вблизи ее, широкое внедрение энергетики на основе альтернативных видов топлива.

Выполнение программы позволит решить на среднесрочную перспективу такие вопросы, как создание необходимого резерва мощности, а также обеспечение возможности передачи мощности от генерации к потребителям во всех режимах эксплуатации.

В настоящее время, в связи с бурным развитием энергосберегающих технологий и новыми методами теплоснабжения, включающими и новые технологические разработки, необходима оптимизация систем централизованного теплоснабжения городов края. Первым и необходимым шагом в этом направлении является наведение порядка в сфере учета энергетических ресурсов, включая газ, электрическую энергию, тепловую энергию, горячую и холодную воду. Принятая в крае программа «Энергосбережение и повыше-

[5] Постановление Правительства Российской Федерации «О схемах и программах перспективного развития электроэнергетики» от 17 октября 2009 г. № 823.
[6] Постановление Правительства Пермского края «Программа и Схема развития электроэнергетики Пермского края на 2011-2015 годы» от 07.09.2010 года № 603-п.

ние энергетической эффективности Пермского края на 2010-2015 годы» обеспечивает движение в этом направлении.

Существенное снижение потребления тепловой энергии приведет к изменению работы ТЭЦ региона и режимов работы всей энергосистемы. Необходим комплексный подход к развитию энергосберегающих технологий и модернизации энергетической отрасли.

2.3. Функционально-целевой блок «Создание комфортной среды проживания»

Функционально-целевой блок «Создание комфортной среды проживания» является одним из блоков функционально-целевой модели управления краем (Глава I), ключевыми задачами которого являются:

- создание комфортного жилья (создание новых типологий жилья);
- формирование комфортной общегородской среды;
- повышение качества инфраструктуры регионального значения;
- развитие межрегиональных и международных коммуникаций;
- реформа жилищно-коммунального хозяйства.

Для решения поставленных задач сформирована организационная структура, включающая исполнительные органы государственной власти и учреждения, деятельность которых направлена на создание комфортной среды обитания (рис. 1).

Деятельность данного функционально-целевого блока определяется следующими основными принципами, направленными на создание комфортной среды проживания:

1. Минимизация стоимости услуг в отраслях инфраструктуры (жилищные услуги, пассажирские перевозки и др.) путем создания условий для развития конкурентного рынка.
2. Совершенствование тарифного регулирования для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности (переход на среднесрочные периоды установления тарифов с определением критериев качества и надежности предоставляемых услуг, и раскрытием информации о текущей деятельности компаний).
3. Создание эффективного механизма взаимодействия собственников жилья, управляющих компаний и поставщиков ресурсов.
4. Привлечение частных инвестиций в инфраструктуру (сферу обращения с твердыми бытовыми отходами, дорожную сферу, жилищное строительство и др.).
5. Приоритетное развитие общественного транспорта.

Рис.1. Структура блока «Создание комфортной среды проживания»

6. Развитие конкуренции между различными видами транспорта (автомобильным, железнодорожным, речным, воздушным).

7. Реализация крупных инвестиционных проектов (Белкомур, строительство железнодорожного вокзала, аэропорта и др.).

8. Обеспечение безопасности передвижения пешеходов и транспорта.

Реализация данных принципов предполагает анализ основных показателей, характеризующих среду обитания в регионе и сравнение их с аналогичными показателями регионов-конкурентов. Основными конкурентами Пермского края являются Самарская, Нижегородская, Свердловская, Челябинская области, республики Татарстан и Башкортостан.

2.3.1. Создание комфортного жилья (создание новых типологий жилья)

Создание комфортного жилья определяется созданием новых типологий жилья, увеличением объемов строительства жилья, минимизацией платы за жилищно-коммунальные услуги, повышением безопасности эксплуатации жилищного фонда.

Создание новых типологий жилья. Важнейшую роль в формировании городской среды играет жилье, которое занимает основную часть застроенной территории города.

Подробный анализ существующих типологий жилья и предложения по развитию наиболее перспективных форм застройки, принципы создания качественной жизнеспособной комфортной среды содержатся в стратегическом мастер-плане г. Перми, разработанного западными архитекторами (Нидерланды).

Сегодня в г. Перми представлено большое количество различных типологий жилья, которые существуют в России. Одни из них процветают, другие просто доживают свой век. У каждой типологии жилья есть своя история, похожая на историю той же типологии в Екатеринбурге, Челябинске или Нижнем Новгороде. Централизованный характер управления страной сказался на облике российских городов, которые часто похожи друг на друга видом застройки и качеством городской среды. В связи с этим превалирующей группой жилых домов (93% жилого фонда) остается многоквартирный дом.

Данная группа сформирована следующими типологиями:

- сталинские малоэтажные и среднеэтажные многоквартирные дома;
- хрущевские пятиэтажные дома;
- 9-ти – 12-ти этажные дома периода массового домостроения;
- современные высотные жилые дома.

Доля индивидуальных домов в общем балансе квартир минимальна и составляет 7%.

Для реализации в городе привлекательной и комфортной жилой среды необходимо правильно оценивать влияние каждой типологии на формирование городской среды. Какой бы замечательный дом мы бы не построили, не менее важными являются такие аспекты как:

- где он размещен;
- как он стоит на земле;
- как используется территория вокруг него;
- какие виды открываются из квартир;
- кто живет рядом;
- какие имеются возможности для парковки машин.

Ответ на вопрос: «Какой тип жилья развивать дальше?» требует, в первую очередь, определения установок в отношении жилья в целом, а именно достижение сбалансированного смешения разных масштабов застройки; разнообразие типологий и свобода выбора; идеология компактного города в качестве отправной точки; создание города с привлекательной и комфортной средой.

Анализируя уже существующие типологии и их будущее, можно с уверенностью сказать, что необходимо увеличивать типологическое разнообразие в области малоэтажного и среднеэтажного жилья (таунхаусы вписанные в ландшафт территории, индивидуальные дома, жилые башни средней этажности и т.п.). Принципы мастер-плана г. Перми необходимо применять при принятии управленческих решений по жилой застройке других городов.

Жилищное строительство. По темпам ввода жилья по итогам 2010 г. Пермский край находится на 2-м месте среди регионов-конкурентов (рис 2).

До кризиса 2008 г. в Пермском крае было построено 884 тыс. м^2 жилья. В 2009 г. пермские строители ввели в эксплуатацию 695 тыс. м^2 жилья, в 2010 г. – 690 тыс. м^2 и, скорее всего, такая же цифра по факту будет в 2011 г.

Кроме того, с 2010 г. увеличилась доля жилых домов, строительство которых законсервировано, окончательно прекращено или временно приостановлено. Удельный вес подобных домов

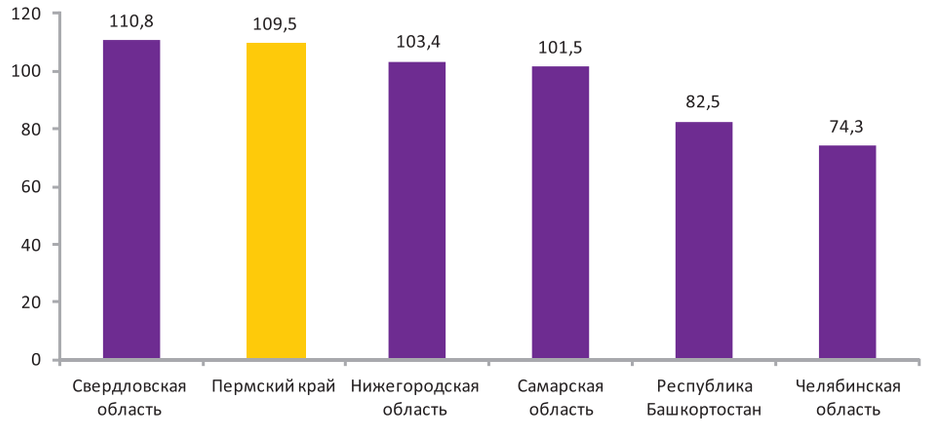


Рис. 2. Темпы ввода жилья в 2010 г. в сравнении с регионами-конкурентами в% к 2009 г.

в декабре 2010 г. составил 15% или 310 тыс. м^2. Все это причины того, что застройщики не смогли в период кризиса продать строящееся жилье и привлечь средства на достройку объектов.

По данным государственной инспекции строительного надзора Пермского края официально, с оформлением акта консервации, приостановлено строительство только на 16 жилых объектах общей площадью 243,3 тыс. м^2.

В 2011 г. на территории Пермского края возводятся 450 многоквартирных жилых домов общей площадью 2 762 тыс. м^2, в том числе:

- в г. Перми 179 объектов общей площадью 2138 тыс. м^2;
- на остальных территориях Пермского края 271 объект общей площадью 624 тыс. м^2.

При этом выданы разрешения, но не начато строительство 83 домов общей площадью 480 тыс. м^2.

Наиболее перспективные земельные участки для строительства представлены в табл. 1.

Таблица 1

Крупные перспективные земельные участки

№ п/п	Название проекта и указание его местоположения	Площадь земельного участка, га	Плановый ввод жилья по проекту в целом (тыс.кв.м)
1	Жилой район «Центральный»	95,9	158,440
2	Жилая застройка между ул.Некрасова и дорогой на микрорайон «Усольский» в г.Усолье Пермского края	12,97	60,262
3	Застройка микрорайона «Юбилейный -II» Свердловского района г.Перми	10,3	146,4
4	Застройка микрорайона «Акулова» Дзержинского района г. Перми	11,8	161,2
5	Застройка микрорайона «Красные казармы» в Свердловском районе г.Перми	7,59	120,3

Очень важным показателем является стоимость жилья. На рис. 3 представлен рейтинг регионов-конкурентов по средней цене 1 м^2 жилья. Необходимо отметить, что под воздействием кризиса произошло снижение стоимости одного квадратного метра жилья.

Также почти в 3,2 раза уменьшился объем выданных ипотечных кредитов: с 14,2 млрд руб. до 4,5 млрд руб., что привело к резкому снижению спроса на жилье. Период 2009 – начало 2010 гг. характеризуется, как период, приближенный к стагнации. Со второй половины 2010 г. появилась тенденция к увеличению объемов предоставляемых ипотечных кредитов (табл. 2), что может вновь вызвать рост цен на жилье.

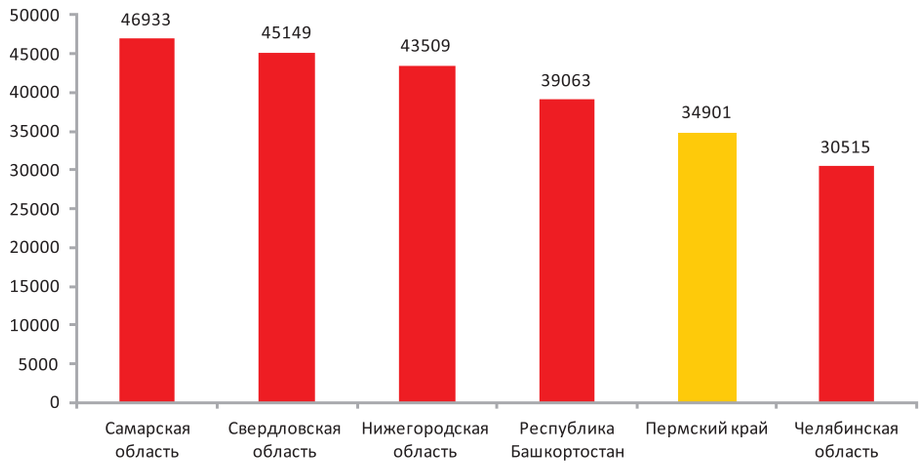


Рис. 3. Рейтинг регионов-конкурентов по средней цене 1 кв.м. жилья в 2010 г. (руб.).

Таблица 2

Ежегодные объемы предоставления ипотечных жилищных кредитов населению, млн руб.*

Субъект РФ	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Свердловская область	8 971	17 519	22 029	3 887	11 860
Республика Татарстан	5 449	12 056	11 379	2 711	11 432
Челябинская область	6 145	18 227	18 442	4 006	10 719
Самарская область	6 710	16 588	17 848	3 827	8 877
Пермский край	5 005	11 498	14 248	4 848	7 855
Республика Башкортостан	9 669	12 970	12 416	2 344	6 695
Нижегородская область	2 915	8 457	13 438	2 914	6 426

*Информация по данным ЦБ РФ

Еще одним из важных показателей, характеризующих жилищное строительство, является ввод в действие жилых домов на 1 тыс. чел. (табл. 3).

Перед субъектами РФ стоит задача довести объемы ежегодного ввода жилья к 2020 г. до уровня 1 м^2 жилья на одного жителя.

Таблица 3

Ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения, (м^2 общей площади)

Субъект РФ	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Республика Татарстан	473	542	590	537	538
Республика Башкортостан	420	458	580	579	494
Челябинская область	350	476	577	408	493
Свердловская область	292	377	387	362	400
Самарская область	237	405	419	323	328
Пермский край	262	324	307	257	255
Нижегородская область	243	318	404	421	н.д.

По данным государственной инспекции строительного надзора Пермского края официально, с оформлением акта консервации, приостановлено строительство только на 16 жилых объектах общей площадью 243,3 тыс. м^2.

Все это причины того, что застройщики не смог-

ли в период кризиса продать строящееся жилье и привлечь средства на достройку объектов.

В рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 гг. в Пермском крае будет реализована подпрограмма «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации», в рамках которой предусмотрены четыре направления:

1. Возмещение затрат (части затрат) на уплату процентов по кредитам, полученным субъектами РФ, муниципальными образованиями или юридическими лицами в кредитных организациях на цели обеспечения инженерной инфраструктурой земельных участков, предназначенных для строительства жилья эконом-класса.

2. Возмещение затрат (части затрат) на уплату процентов по кредитам, полученным субъектами РФ, муниципальными образованиями или юридическими лицами в кредитных организациях на реконструкцию и (или) строительство новых энергоэффективных предприятий строительной индустрии, выпускающих энергоэффективные и энергосберегающие строительные материалы, конструкции и изделия.

3. Возмещение затрат (части затрат) на строительство (реконструкцию) объектов социальной инфраструктуры в рамках реализации проектов по комплексному развитию территорий, предусматривающих строительство жилья эконом-класса.

4. Возмещение затрат (части затрат) на строительство автомобильных дорог в новых микрорайонах массовой малоэтажной и многоквартирной застройки жильем эконом-класса.

Минимизация платы за жилищно-коммунальные услуги

По стоимости жилищно-коммунальных услуг среди регионов-конкурентов Пермский край занимает средние позиции.

По территории края проходит 15 магистральных газопроводов из Западной Сибири в европейскую часть России и в Европу. Это позволило газифицировать все крупные промышленные предприятия края. Жилой сектор обеспечен природным сетевым газом только на 60,3% (на 1 января 2010 г.).

Что касается стоимости газоснабжения, то она в Пермском крае существенно ниже, чем в других регионах. По показателю «уровень газификации природным газом» Пермский край находится на 5 месте (рис. 4).

Тарифы на воду, канализацию, отопление в Пермском крае выше, чем у многих из конкурентов. Преимущества Пермского края по сравнению с другими регионами состоят в ресурсной базе, в электроэнергетике и газификации. К сожалению, в ряде других вышеназванных позиций Пермский край проигрывает своим конкурентам (рис. 5).

Повышение безопасности эксплуатации жилищного фонда

Качественная общегородская среда должна иметь жилой фонд в нормативном состоянии, не должно быть аварийного и ветхого жилья, создающего угрозу безопасному проживанию в нем граждан.

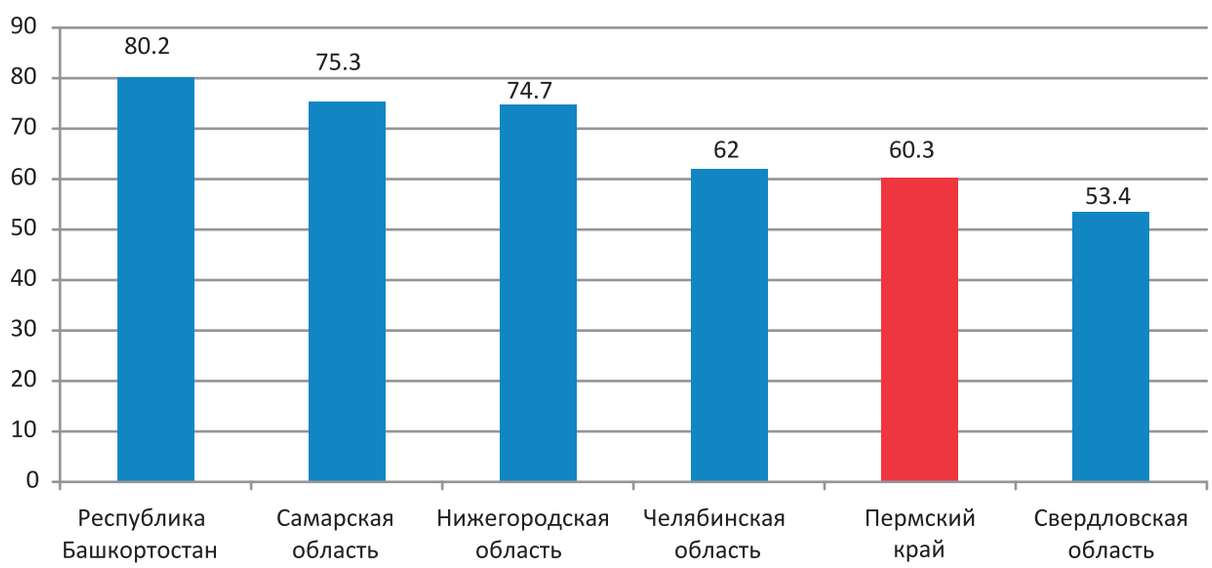
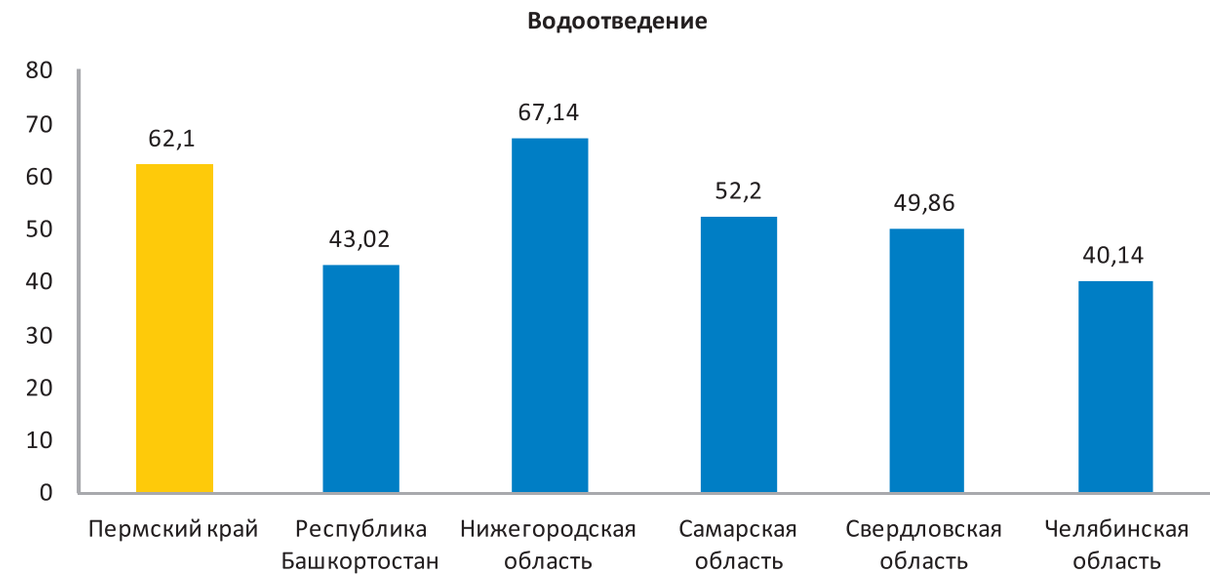
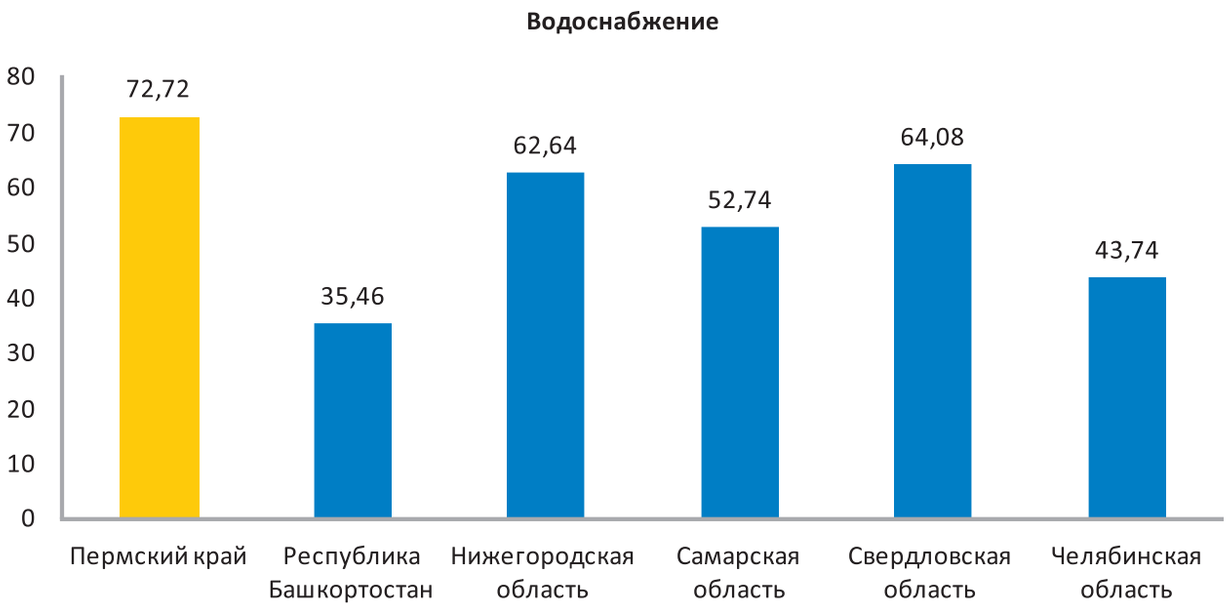
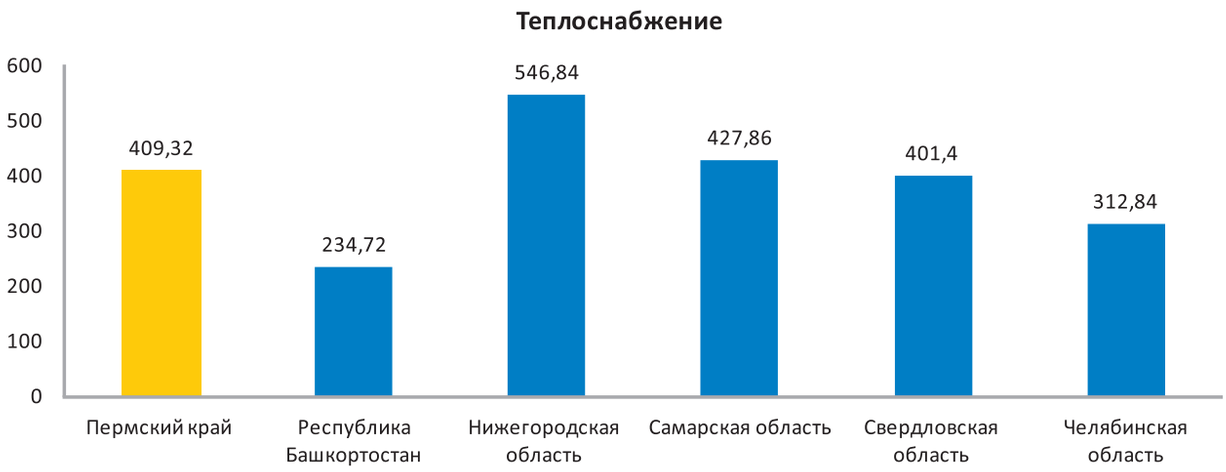
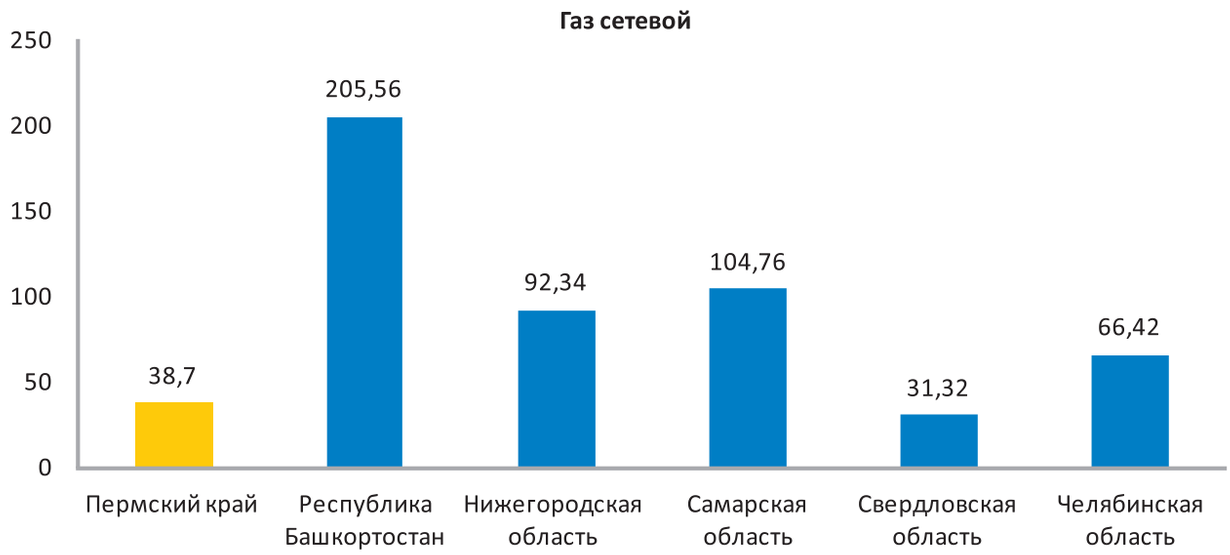


Рис. 4. Уровень газификации природным газом в регионах-конкурентах, %


Водоотведение
80
70
60
50
40
30
20
10
0
62,1
43,02
67,14
52,2
49,86
40,14
Пермский край
Республика Башкортостан
Нижегородская область
Самарская область
Свердловская область
Челябинская область


Водоснабжение
80
70
60
50
40
30
20
10
0
72,72
35,46
62,64
52,74
64,08
43,74
Пермский край
Республика Башкортостан
Нижегородская область
Самарская область
Свердловская область
Челябинская область


Теплоснабжение
600
500
400
300
200
100
0
409,32
234,72
546,84
427,86
401,4
312,84
Пермский край
Республика Башкортостан
Нижегородская область
Самарская область
Свердловская область
Челябинская область



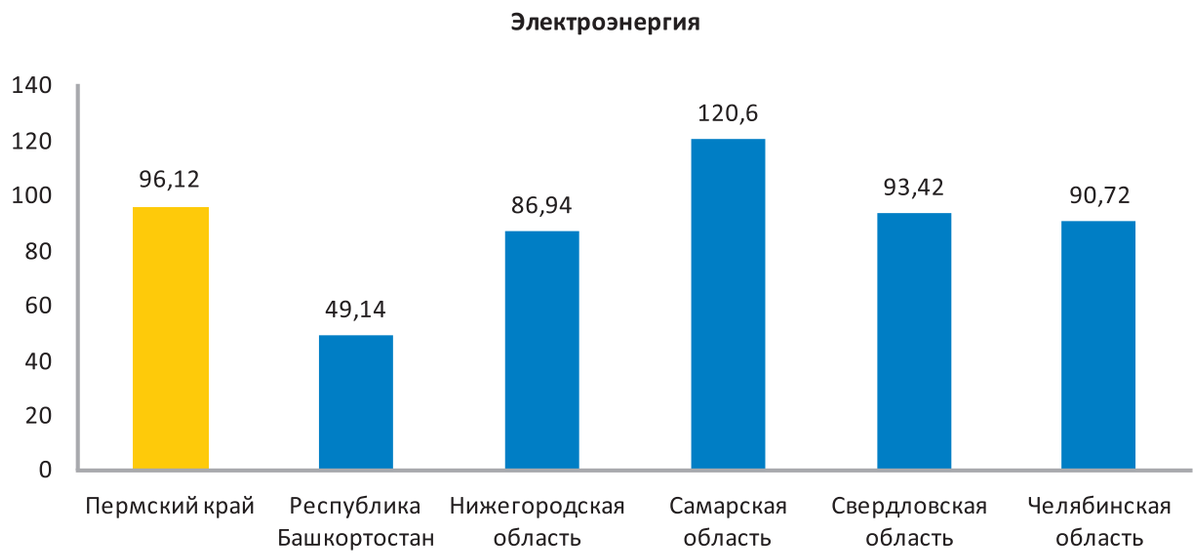


Рис. 5. Экономически обоснованные тарифы, руб./чел.

На федеральном уровне создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. При условии выполнения установленных Фондом показателей, направленных на развитие рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере, субъекты имеют возможность привлечь федеральные средства на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и на переселение граждан из аварийного жилья.

В ряде важнейших требований – условие достижения показателей развития рынка частных организаций, осуществляющих управление жильем, а также организаций, предоставляющих коммунальные услуги. Следующее важное условие – достижение доли многоквартирных домов, в которых созданы товарищества собственников жилья. Кроме того, муниципальные образования должны обеспечить софинансирование мероприятий по капитальному ремонту жилья и переселению граждан из аварийных домов за счет средств местных бюджетов.

Пермским краем за период деятельности Фонда (2008-2010 гг.) привлечены федеральные средства в объеме более 5436 млн руб. Ежегодно реализуются программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов. В

монопрофильное муниципальное образование края – г. Чусовой в 2010 г. привлечены федеральные средства в сумме 75 млн руб. на капитальный ремонт многоквартирных домов. Основной целью предоставления финансовой поддержки за средств Фонда монопрофильному муниципальному образованию является сохранение существующих и создание новых рабочих мест на территории, функционирование которой определяется деятельностью какого-либо градообразующего предприятия.

Всего Пермским краем на капитальный ремонт жилищного фонда привлечены средства Фонда в объеме более 3679 млн руб.

На программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда за тот же период времени привлечено около 1757 млн руб. федеральных средств, в том числе на программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости стимулирования рынка жилья в 2008-2010 гг. направлено 858 млн руб., на программу 2010 г., направленную на развитие малоэтажного строительства, - 8,5 млн руб.

В реализации программ по капитальному ремонту и переселению граждан из аварийного жилищного фонда приняли участие 47 муниципальных образований края.

Принятие грамотного управленческого решения во многом определяется применяемыми технологиями одной из достаточно эффективных технологий выступает проектное управление.

Методы проектного управления можно рассмотреть на примере приоритетного регионального проекта «Достойное жилье» (рис. 6), включающего два подпроекта: «Капитальный ремонт многоквартирных домов» и «Ликвидация ветхих (аварийных) домов». Реализация проекта осуществляется на условиях софинансирования расходов в следующем соотношении: 25% – бюджет органов местного самоуправления, 75% – бюджет Пермского края. Бюджетные средства предоставляются на следующие цели:

- проведение капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов;
- предоставление гражданам, проживающим в ветхих и аварийных домах, безвозмездной субсидии на снос дома, а также для приобретения в собственность благоустроенных жилых помещений.

СТРУКТУРА ПРОЕКТА «ДОСТОЙНОЕ ЖИЛЬЕ)› (Постановление Правительства Пермского края от 08.02.2008 М2 14-п)	
Цель	Обеспечение безопасных условий проживания граждан
Направления (подпроекты)	· Капитальный ремонт многоквартирных домов · Переселение граждан из ветхого (аварийного) жилья
Этапы	· Муниципальный уровень: отбор объектов в проект · Региональный уровень отбор муниципальных проектов
Критерию	· наименьшие расходы бюджета на 1 кв, м общей площади жилищного фонда в пределах средств местных бюджетов и фонда софинансирования расходов (капитальный ремонт) · наименьшая цена 1 кв. м. общей площади расселяемого жилищного фонда в пределах средств местных бюджетов и фонда софинансирования расходов (переселение граждан) Соблюдение требований по полноте и качеству заявочных документов и материалов
Финансирование	софинансирование расходов (25% от общею объема ассигнований на реализацию проекта) · выделение средств из регионального бюджета в размере 80% на капитальный ремонт и 100% на переселение граждан от общего объема ассигнований на реализацию проекта (от 100%) · последующее выделение исходя из фактических объемов выполненных работ и услуг по капитальному ремонту
Исполнение н контроль	· Министерство жилищно-коммунального хозяйства Пермского края (реализация) · Государственная инспекция вневедомственного контроля Пермского края (приемка работ по капитальному ремонту)

Рис.6. Структура проекта «Достойное жилье»

Согласно Порядку реализации приоритетного регионального проекта «Достойное жилье» мероприятия по капитальному ремонту и переселению граждан проводятся в соответствии с основными этапами проекта, выделенными и описанными в паспорте проекта, а именно:

Первый этап – отбор объектов (многоквартирных домов, ветхих (аварийных) домов) на уровне муниципального образования для включения в Муниципальную адресную Программу;

Второй этап – направление заявок в Министерство жилищно-коммунального хозяйства Пермского края на предоставление субсидии из бюджета Пермского края на софинанасирование мероприятий подпроектов;

Третий этап – отбор заявок органов местного самоуправления на предоставление субсидии из бюджета Пермского края;

Четвертый этап – подготовка правового акта Правительства Пермского края о предоставлении субсидии;

Пятый этап – проверка и согласование отчетной информации по проекту, осуществление контроля за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств.

Своевременная реализация планируемых мероприятий по капитальному ремонту и переселению граждан позволяет достичь основной цели проекта – обеспечения благоприятных и безопасных условий проживания граждан.

Создание благоустроенных кварталов и районов городов

Прилегающая территория, как одна из важных составляющих жилой среды имеет индивидуальные особенности для каждого типа жилья. В г. Перми одни жилые районы имеют большой потенциал для развития новых средовых качеств, в других районах этот потенциал минимален или отсутствует. Существующая застройка, как правило, не обеспечивает ясных границ частного и общественного пространства.

Основной проблемой городской ткани является слишком большой размер некоторых кварталов, нехватка связанности на отдельных участках сетки улиц и отсутствие четкого разграничения общественного и частного пространства. Другая проблема – существование районов беспорядочной застройки. Кроме того, есть еще ряд существенных недостатков сложившейся структуры города, а именно неясность маршрутов и тупиковые улицы, нижние этажи не всегда обеспечивают активность на улице, огороженная частная собственность создает враждебную среду, открытое пространство, потерявшее свою ценность из-за неорганизованных парковок.

В мастер-плане г. Перми сформулированы основные принципы развития кварталов, которые являются залогом формирования качественной жизнеспособной среды. Это четкое разделение пространства квартала на общественное и частное использование периметра квартала.

Первый шаг по масштабному благоустройству кварталов и межквартальных проездов сделан в 2011 г. Из федерального бюджета для г. Перми была получена субсидия на реализацию мероприятий по капитальному ремонту и ремонту дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов в размере 510 млн руб.

Кроме того, Правительством края в октябре 2011 г. утвержден приоритетный региональный проект «Благоустройство», в соответствии с которым органы местного самоуправления могут получать субсидии из краевого бюджета (Фонд софинансирования расходов – ФСР) на благоустройство населенных пунктов в размере 75% (на 1 рубль муниципальных средств 3 рубля из краевого бюджета).

2.3.2. Формирование комфортной общегородской среды

Основными направлениями формирования комфортной общегородской среды являются приоритет общественного транспорта, повышение качества улично-дорожной сети, безопасное передвижение пешеходов, утилизация твердых бытовых отходов.

Приоритет общественного транспорта

В обстановке перегруженности улично-дорожной сети и растущего уровня автомобилизации населения необходимо создать условия, в которых поездки на общественном транспорте были бы более привлекательны по отношению к поездкам на личном транспорте. Основными факторами, влияющими на привлекательность общественного транспорта являются скорость движения (время поездки), стоимость проезда, комфортность поездки. В течение следующих лет планируется работа по совершенствованию выше названных критериев.

Для повышения скорости движения общественного транспорта предусматривается определение проблемных участков, перекрестков на маршрутах общественного транспорта с низки-

ми скоростями движения, дорожно-транспортными происшествиями. По каждому проблемному участку необходима разработка и реализация отдельных мероприятий. Прежде всего необходима реализация организационных мероприятий, не требующих значительных материальных затрат: создание выделенных полос для общественного транспорта, изменение движения через отнесенные левые повороты, исключение стоянок постороннего транспорта на остановочных площадках, изменение режима работы светофорных объектов и дислокации дорожных знаков. Мероприятия инфраструктурного характера предусматривают создание дополнительных полос движения перед перекрестками, увеличение радиусов поворота, реконструкцию и ремонт автодорог, удлинение остановочных площадок. Планируется увеличить объем перевозок пассажиров городским общественным транспортом ежегодно будет увеличиваться с 310 млн чел. в 2011 г. до 332 млн чел. к 2015 г. и до 350 млн чел. к 2020 г.

Одной из главных задач, которую должны решить муниципалитеты в части выстраивания приоритетов движения для общественного транспорта, а это прежде всего г. Пермь, является ограничение использования личного транспорта. В 2011 г. организовано две парковки в центральном районе г. Перми с ограничением стоянки по времени. В дальнейшем количество таких парковок будет увеличено до пяти парковок.

Важным критерием для выбора в пользу общественного транспорта является стоимость и комфортность предоставляемой услуги. В сфере пассажирских перевозок главной целью является снижение стоимости транспортных услуг за счет развития конкуренции, установления предельных максимальных уровней тарифов, субсидирования отдельных маршрутов.

Если оценить существующую ситуацию по вышеназваным критериям то необходимо отметить следующее. Во-первых, в сфере автомобильных пассажирских перевозок на городских маршрутах сформирована конкурентная среда, поскольку рынок перевозок пассажиров автомобильным транспортом характеризуется достаточным количеством перевозчиков, среди которых преобладают организации с частной формой собственности. Во-вторых, органам местного самоуправления муниципальных образований, при исполнении переданных полномочий по регулированию тарифов, рекомендовано устанавливать предельный уровень тарифов на перевозку общественным транспортом. В настоящее время величина тарифа в г. Перми составляет 12 руб. По сравнению с величиной тарифов, действующих в городах Уфа, Казань, Ижевск, Челябинск, Свердловск, тариф города Перми ниже на 5%. Необходимо сохранить такое соотношение и в последующие годы.

Повышение качества улично-дорожной сети

По-прежнему высока доля муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям. В 2010 г. это составило 56,4% всех дорог. Планируется снижение этой доли к 2015 г. до 49%, а к 2020 г. до 41%.

В краевом центре состояние дорог ниже среднего уровня по краю: в 2010 г. доля муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, составляла 76,4%. В перспективе планируется добиться снижения этой доли до 43% к 2015 г. и до 32% к 2020 г.

Хотя ситуация с качеством дорог остается достаточно напряженной, тем не менее, следует отметить положительную динамику снижения на 8% в 2009-2011 гг. доли муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям. Это потребовало выделения значительных средств из бюджетов различных уровней: 2010 г. – 2 431,7 млн руб., 2011 г. – 2 445, 3 млн руб.

С 2011 г. содержание и ремонт городских улиц и дорог, в том числе внутриквартальных проездов, осуществляется с учетом принципа конечного результата, налагающего на подрядные организации обязательства поддержания определенного контракта нормативного состояния дорог. Так муниципальные дороги передаются на гарантийное обслуживание (срок – пять лет) после капитального ремонта, строительства и реконструкции автомобильных дорог. Динамика данного показателя связана с объемами указанных работ, а также окончанием срока гарантии по объектам.

Безопасное передвижение пешеходов

В 2010 г. 934 дорожно-транспортных происшествия произошло при участии пешеходов. При этом погибло 135 чел. и ранено 838 чел. По данному показателю Пермский край находится на 11 месте среди 14 регионов Приволжского округа. Для сокращения числа погибших пешеходов на автодорогах необходимо проводить ряд мероприятий, связанных с улучшением организации движения пешеходов.

Так планируется организовать места подхода к остановочным площадкам, а также обустраивать тротуары и пешеходные ограждения, участки дорог, где осуществляется движение

пешеходов вдоль проезжей части, при необходимости, устанавливать искусственное освещение. В местах, предназначенных для перехода, будут установлены технические средства регулирования дорожного движения: дорожные знаки, светофорные объекты, искусственные неровности. Планируется продолжить использовать на сегодня самый действенный метод для предотвращения наездов автотранспорта на пешеходов – устройство пересечений пешеходных и автомобильных в разных уровнях. Комплекс мер должен привести к снижению количества дорожно-транспортных происшествий, в которых погибают люди.

Обеспечение функционирования комплексной системы обращения с твердыми бытовыми отходами

Решение поставленной задачи будет осуществляться путем реализации комплекса мероприятий, исходя из следующих направлений:

• внедрение раздельного сбора отходов потребления на всей территории Пермского края;

• минимизация количества объектов захоронения твердых бытовых отходов путем кооперации муниципалитетов в системе сбора, вывоза и захоронения отходов;

• создание мусороперерабатывающих комплексов состоящих из мусоросортировочных, мусороперегрузочных станций и межмуниципальных полигонов;

• строительство крупных комплексов по переработке отходов потребления и вторсырья;

• захоронение отходов только на объектах, соответствующих нормативным требованиям, и ликвидация несанкционированных объектов размещения отходов;

• повышение экологической культуры и степени вовлеченности населения в вопросы обращения с отходами потребления.

За период 2008-2009 гг. в рамках проекта «Оптимизация системы сбора и переработки твердых бытовых отходов» в Пермском крае были разработаны следующие нормативные документы:

• разработана и принята в первом чтении на Законодательном собрании Концепция долгосрочной целевой программы «Обращение с отходами потребления на территории Пермского края на 2010 - 2014 годы».

• разработан проект долгосрочной целевой программы «Обращение с отходами потребления на территории Пермского края на 2011 - 2015 годы».

• Разработан проект закона Пермского края «Об отходах производства и потребления».

Запущен в эксплуатацию мусоросортировочный комплекс на полигоне в городе Краснокамске мощностью 30 тыс. т/год. Комплекс позволяет выделять 18 видов вторичного сырья: макулатуру, полиэтиленовые бутылки, алюминиевые и жестяные банки, лом бытовой техники, стекло, полипропилен, полиэтилен и др.

В настоящее время ведутся работы по установке оборудования по переработке отходов на городском полигоне «Софроны», в гг. Краснокамск, Добрянка, Пермь.

В г. Перми проводились мероприятия по повышению экологической культуры населения и степени их вовлеченности в вопросы обращения с отходами: экологический конкурс-выставка «Вторая жизнь упаковки» в рамках краевого проекта «Генеральная уборка», акция по сбору макулатуры, урок чистоты по вопросам обращения с отходами в общеобразовательных учреждениях. Проведен эксперимент по раздельному сбору ТБО населением в г. Кунгуре.

Результаты анкетирования, проведенного органами местного самоуправления Пермского края за период с 2006 по 2009 гг. показали следующее:

• снизилось количество отходов, несанкционированно размещаемых в окружающей среде с 532,6 до 445 тыс. т (на 17%);

• увеличилось количество извлекаемых вторичных материальных ресурсов с 1 до 5% (на 4%).

В 2010 г. было переработано только 0,3% отходов потребления с целью извлечения вторичного сырья, то к 2015 г. этот показатель составит 40%, к 2020 г. – 50%.

2.3.3. Повышение качества инфраструктуры регионального значения

Основными направлениями деятельности по повышению качества инфраструктуры регионального значения являются снятие основных инфраструктурных рисков, приведение в нормативное состояние автомобильных дорог общего пользования, организация бесперебойного функционирования связи в местах проживания и массовых перемещений населения.

Снятие основных инфраструктурных рисков

Деятельность Правительства Пермского края в сфере электроэнергетики направлена на обеспечение качественного электроснабжения, а также на снятие всех ограничений в технологическом присоединении к электрическим сетям.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации[1] в крае разработаны и

[1] Постановление Правительства Российской Федерации «О схемах и программах перспективного развития электроэнергетики» № 823 от 17 октября 2009 г.

утверждены Программа и Схема развития электроэнергетики Пермского края на 2011-2015 гг.[2]

Программа содержит ряд проектов, наиболее значимыми из которых являются:

1. Ввод энергоблока № 5 на Яйвинской ГРЭС на основе парогазовой установки мощностью 410 МВт.
2. Ввод энергоблока № 4 на Пермской ГРЭС на основе парогазовой установки.
3. Ввод линий электропередачи ВЛ 500 кВ «Северная – БАЗ», которая замкнет кольцо магистральных электрических сетей и повысит надежность электроснабжения северных территорий Пермского края и Свердловской области.
4. Ввод линий электропередачи ВЛ 220 кВ «Пермская ГРЭС – Соболи», которая обеспечит передачу мощности от Пермской ГРЭС (г. Добрянка) в г. Пермь и Пермский район.

Выполнение Программы позволит решить на среднесрочную перспективу такие вопросы как создание необходимого резерва мощности, а также обеспечение возможности передачи мощности от генерации к потребителям во всех режимах эксплуатации.

Часто задают вопрос, зачем еще строить электростанции, если регион является энергоизбыточным, если установленных мощностей более 6100 МВт, а максимальное потребление – около 3700 МВт?

Для правильного ответа на такой вопрос необходимо рассматривать энергетическую систему края как составную часть объединенной электроэнергетической системы Урала (ОЭС Урала).

Работа электростанций в энергосистеме подчинена определенным закономерностям. Например, гидроэлектростанции (ГЭС) работают на полную мощность только во время весеннего паводка и аварийных ситуациях. Величина вырабатываемой электрической мощности ТЭЦ (теплоэлектроцентраль – тепловая станция, вырабатывающая одновременно тепловую и электрическую энергию) зависит от тепловой выработки в данный момент, то есть максимальную электрическую мощность ТЭЦ могут вырабатывать только при максимальной тепловой нагрузке. На практике – это при экстремально низких зимних температурах.

На территории края расположены две достаточно крупные ГЭС: Воткинская и Камская мощностью 1020 и 524 МВт соответственно. Эти ГЭС работают в составе ОЭС Урала в режиме обеспечения пиковых нагрузок. Количество электрической энергии, которую могут выработать ГЭС в течение года, зависит как от количества воды, накопленной в водохранилище ГЭС в период весеннего паводка, так и от количества воды, поступающей в водохранилище в остальное время года. Так, например, летом и осенью 2000 г. было мало дождей и приток воды в водохранилище Камской ГЭС оказался существенно ниже среднего. Соответственно, выработка электростанции за год была ниже среднегодовой почти на 20%. Кроме того, исторически сложилась такая конфигурация электрических сетей, что электроэнергия от Воткинской ГЭС и Чайковской ТЭЦ поступает, в основном, в республики Удмуртия и Башкирия, а от Пермской ГРЭС – частично в Свердловскую область и Башкирию.

Решения о необходимости строительства новых генерирующих мощностей и электросетевых объектов принимаются не спонтанно, а на основе тщательного анализа режимов работы энергосистемы, поскольку если энергетические объекты не будут востребованы, то, следовательно, не будут окупаемы.

Также пока остается нерешенной проблема диверсификации структуры отраслевого топливно-энергетического баланса в долгосрочной перспективе. Все тепловые электростанции Пермского края работают на природном газе, поступающем по магистральным газопроводам из Западной Сибири. В настоящее время мировые цены на газ растут, увеличивается его экспорт; в результате чего внутри страны он становится дефицитным топливом. Это ведет к повышению стоимости газа и, соответственно, стоимости вырабатываемой на газовых электростанциях электрической энергии.

Диверсификация видов топлива для электростанций края может включать строительство угольных электростанций, размещение атомной электростанции на территории края или вблизи ее, широкое внедрение энергетики на основе альтернативных видов топлива, однако существуют ограничения для увеличения разнообразия видов топлива.

Так развитию угольной энергетики на территории края препятствует то, что угли Кизеловского угольного бассейна, расположенного на территории края, имеют низкую теплотворность, высокую зольность, то есть, их использование дает сильное негативное влияние на экологию. При использовании углей других регионов их стоимость существенно увеличивается из-за транспортной составляющей.

[2] Постановление Правительства Пермского края «Программа и Схема развития электроэнергетики Пермского края на 2011-2015 гг.» № 603-п от 07 сентября 2010 г.

Строительство атомной электростанции (АЭС) на территории края встречает психологическое неприятие среди значительной части населения края, которое еще более усилилось в связи с трагическими событиями в Японии в марте 2011 г., которые привели к ряду аварий на АЭС Японии.

Развитие альтернативой энергетики в России, по сравнению со странами Западной Европы, сдерживается тем, что на сегодняшний день стоимость 1 кВт.ч «зеленой» энергии существенно превышает стоимость 1 кВт.ч традиционной энергетики, особенно, если необходимо обеспечить высокую надежность и бесперебойность электроснабжения.

В настоящее время, в связи с бурным развитием энергосберегающих технологий и новыми методами теплоснабжения, включающими и новые технологические разработки, необходима оптимизация систем централизованного теплоснабжения городов края. Первым и необходимым шагом в этом направлении является наведения порядка в сфере учета энергетических ресурсов, включая газ, электрическую энергию, тепловую энергию, горячую и холодную воду. Принятая в крае программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края на 2010-2015 гг.» обеспечивает движение в этом направлении.

Существенное снижение потребления тепловой энергии приведет к изменению работы ТЭЦ региона и режимов работы всей энергосистемы. Необходим комплексный подход к развитию энергосберегающих технологий и модернизации энергетической отрасли.

Приведение в нормативное состояние автомобильных дорог общего пользования

Дороги – один из самых непростых вопросов. Обычно в этой сфере используют для анализа показатель соотношения протяженности дорог с разными типами покрытий. Усовершенствованным покрытием является асфальтовое. И здесь позиции Пермского края выглядят не лучшим образом (рис. 7).

Но дело в том, что в данном показателе не учитывается стоимость обслуживания дорог, а она во много раз выше для дорог с асфальтовым покрытием. Поэтому решение дорожной проблемы должно основываться на известном экономическом принципе: добиваться не максимума, а оптимума. Нужно оптимальное сочетание всех трех видов дорог: с асфальтобетонным, грунтовым и переходным типом покрытия. Стремление к максимуму (то есть только к асфальтобетонному покрытию дорог) может привести к тому, что в бюджете не хватит денег на обслуживание дорог, что на практике означает ухудшение их состояния

В период с 2005 г. по 2010 г. в Пермском крае приведено в нормативное состояние 749,8 км автомобильных дорог. Для его поддержания краевой сети автомобильных дорог в нормативном состоянии Правительство использует несколько инструментов. Начальным этапом было введение гарантийных обязательств подрядчика на все выполненные работы по ремонту и строительству краевых дорог. Первые гарантии появились в 2004 г. Тогда они продолжались три года и не имели под собой финансового обеспечения.

Незначительное снижение доли дорог с гарантией более трех лет вызвано завершением действующих контрактов. При этом все новые контракты предусматривают более длительный срок гарантии (от 5 лет) и финансовое обеспечение ответственности.

Вторым по важности инструментом является начатая в 2009 г. совместно с муниципалитетами работа по оптимизации дорожной сети. Очевидно, что в ситуации ограниченности финансовых ресурсов неэффективно содержать в надлежащем состоянии избыточную сеть автомобильных дорог. Подход в оптимизации базируется на принципах расселения и интенсивности эксплуатации сети за счет уменьшения ее протяженности и снижения категорийности. Комплекс мер должен привести к улучшению состояния региональных дорог: доля дорог в нормативном состоянии должна возрасти с 25% в 2010 г. до 40% к 2015 г. и до 50% к 2020 г.

Приоритетными объектами для строительства останутся объекты, находящиеся в высокой степени готовности. При этом в перспективных планах развития дорожного хозяйства останутся объекты, получившие положительное заключение госэкспертизы. Общая сумма инвестиционных расходов и расходов на реновацию региональной сети автомобильных дорог в 2011 г. составило 5 525 млн руб. Для сравнения, в 2008 г. общая сумма инвестиционных расходов составила 9 633 млн руб., в 2009 г. данный объем составил 7 897 млн руб., в 2010 г. – 7 273 млн руб. (рис. 8).

Приоритетами развития в сфере дорожного хозяйства на период 2011-2017 гг. являются следующие:

1. Увеличение социально-экономического потенциала Пермского края за счет прироста качественных инфраструктурных объектов (в т.ч. за счет федеральных объектов: реконструкция 1Р-242 Пермь – Екатеринбург, участок 13 – 33 и «Подъезд к г. Пермь от магистрали М-7 «Волга», общая сумма составит около 4 млрд руб.)

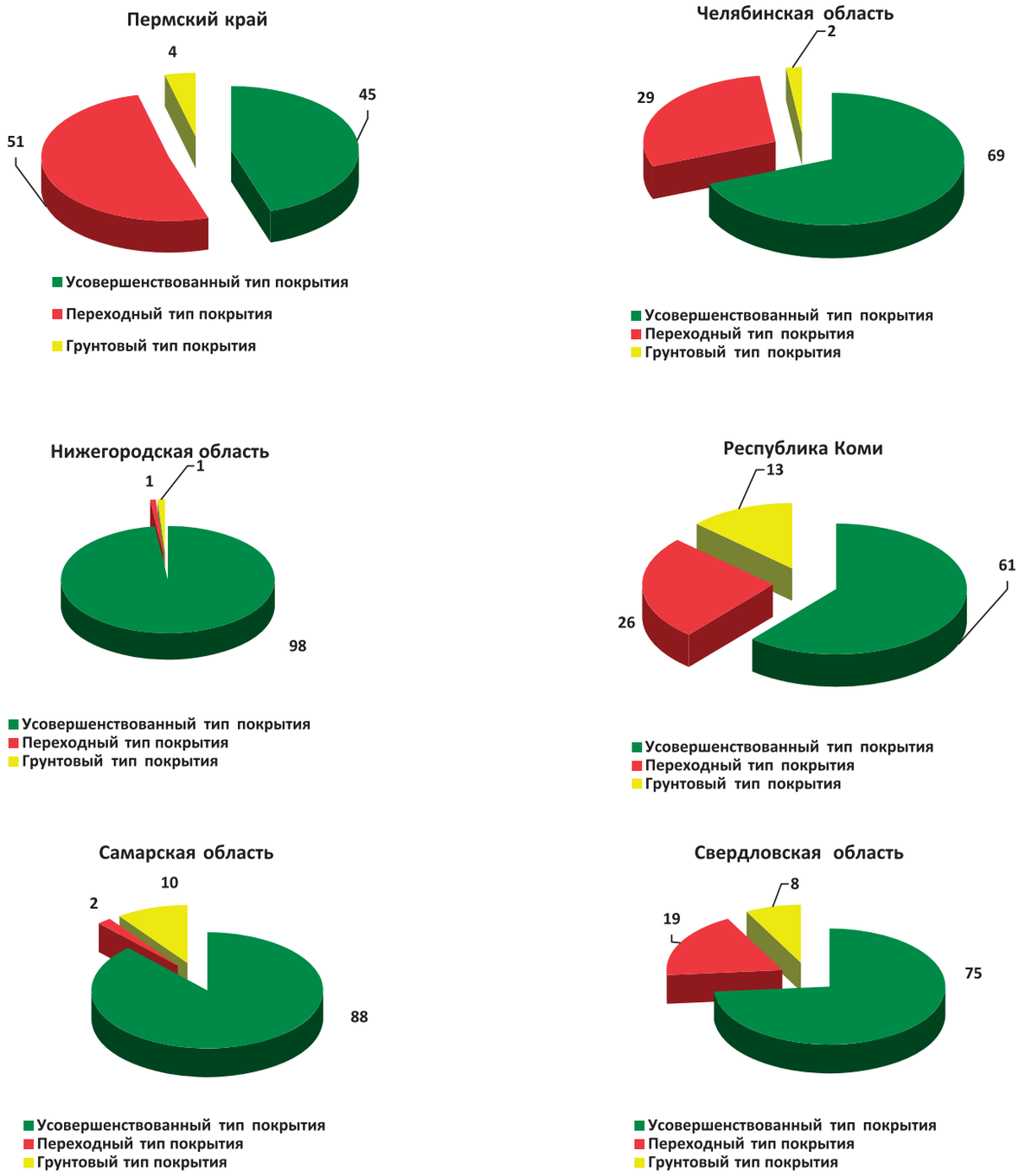


Рис 7. Соотношение протяженности автомобильных дорог с разными типами покрытий

2. Обеспечение нормативного содержания имеющейся сети автомобильных дорог, с 2011 г. наращивание темпов текущих ремонтов, тем самым, сокращая сроки межремонтных работ. Это позволит отказаться от частых затратных капитальных ремонтов и продлит срок службы дороги.

3. Обновление до конца 2011 г. трассы из аэропорта Б.Савино до объездной дороги.

4. Внедрение новых форм финансирования строительства и эксплуатации инфраструктурных транспортных объектов на принципах ГЧП.

5. Разработка мероприятий, стимулирующих переход на качественно иной уровень строительства дорог, приведение стоимости строительства и реновации дорог к общепринятым международным стандартам.

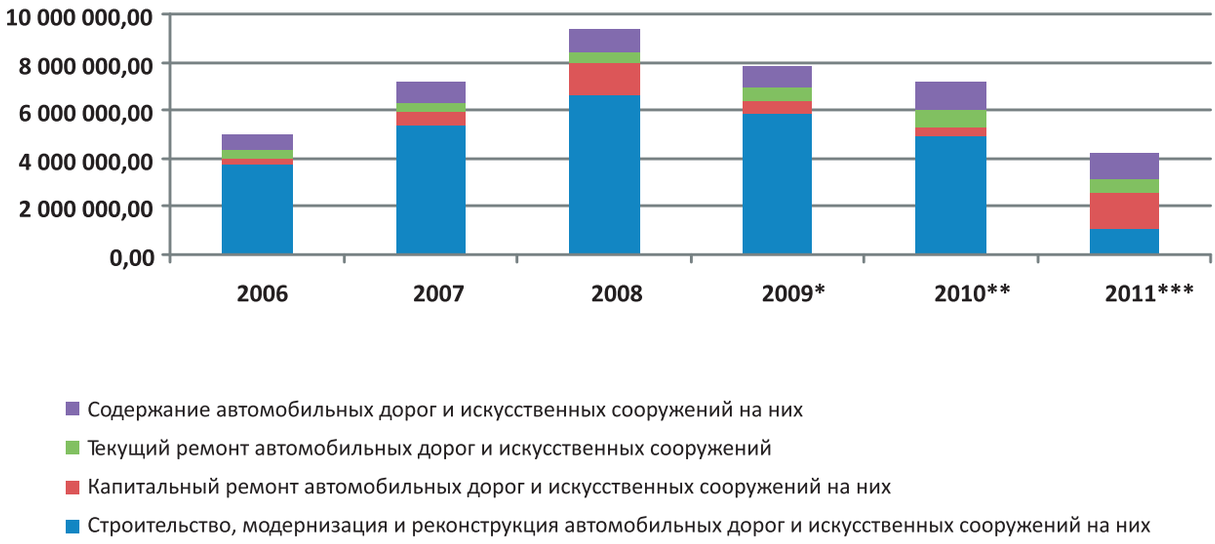


Рис.8. Расходы в дорожной отрасли, млн руб.

Остановимся на проектах транспортной инфраструктуры. Среди них самыми приоритетными являютсятся реконструкция железнодорожного вокзала Пермь-II и развитие аэропорта «Большое Савино».

За последние шесть лет в три раза вырос поток пассажиров в аэропорту Большое Савино. Только на Москву ежедневно выполняется от шести до восьми рейсов. В 2010 г. аэропорт обслужил 750 тыс. пассажиров, что на 10% больше, чем в докризисный период 2008 г.

К концу 2011 г. планируется завершить процесс передачи аэропорта в краевую собственность. После передачи имущественного комплекса аэропорта в региональную собственность краевые власти планируют создать на базе Большое Савино современный авиатранспортный узел. Предполагается построить новый терминал, чтобы увеличить пропускную способность аэропорта до 1,5 млн пассажиров в год.

В рамках развития транспортной логистики в пассажирском комплексе, Пермским краем реализуется проект «Строительство интермодального многофункционального транспортно-пересадочного узла Пермь-II».

Идея необходимости создания крупного транспортно-пересадочного узла появилась при формировании концепции Строительства интермодального многофункционального транспортно-пересадочного узла Пермь-II. Привязка основных видов транспорта (пригородного автобусного, пригородного железнодорожного, городского транспорта, в т.ч. рельсового, поездов дальнего следования) к единому узлу даст возможность жителю края получать полный спектр транспортных услуг. Межвидовая конкуренция, а в некоторых случаях, сотрудничество позволят улучшить качество предоставляемых услуг (комфорт вокзалов, качество подвижного состава, оптимизация времени в пути следования пассажира и т.д.).

Организация бесперебойного функционирования связи в местах проживания и массовых перемещений населения.

В рамках реализации программ развития ГЛОНАСС, единой телефонной системы (112) и других, не менее значимых мероприятий, направленных на обеспечение безопасности на дорогах общего пользования, а также комфортного использования дорожной инфраструктуры необходимо обеспечить стабильной беспроводной связью основные автомобильные магистрали Пермского края (Пермь – Кунгур, Пермь – Краснокамск, Пермь – Березники, Обход г. Перми, Большое Савино – Пермь).

2.3.4. Развитие межрегиональных и международных коммуникаций

Межрегиональные связи

Проект «Белкомур»

В целях создания нового транзитного пути, связывающего Урал и Сибирь с северными российскими портами, на уровне края активно поддерживается реализация проекта «Белкомур».

Проект направлен на строительство спрямляющей железнодорожной магистрали меридионального типа Архангельск – Сыктывкар – Гайны – Соликамск общей протяженностью 1245 км, из них протяженность магистрали в Пермском крае составляет 400 км. В дальнейшем предполагается включение «Белкомура» в транснациональную магистраль «Баренц-Линк» (железнодорожный путь из Норвегии в Индию). Проект примерно на 800 км сократит путь из Сибири к портам Белого моря. Реализация «Белкомура» обеспечит комплексное освоение и развитие севера Пермского края, Республики Коми, Архангельской области с площадью более 1,4 млн км^2 и численностью населения более 6 млн чел. Мероприятия Проекта включены в «Стратегию развития железнодорожного транспорта Российской Федерации до 2030 года», «Транспортную стратегию Российской Федерации до 2030 года», а также «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года». Реализация проекта предусмотрена с 2016 г.

Проект «Железнодорожный обход г. Перми»

В 2009 г. разработано технико-экономическое обоснование строительства Южного железнодорожного обхода г. Перми. Его строительство позволит вывести основные транзитные грузовые потоки за пределы краевого центра, что значительно улучшит экологическую ситуацию в городе, снизит риски для жизни и здоровья людей. Данный проект включен в «Транспортную стратегию Российской Федерации до 2030 года» и в «Стратегию развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года». Начало реализации проекта строительства Южного железнодорожного обхода г. Перми планируется до 2017 г.

Проект «Строительство автомобильной дороги Пермь-Екатеринбург»

Федеральной целевой программой «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» предусмотрена реконструкция участков автомобильной дороги Пермь – Екатеринбург.

Общая протяженность реконструируемых участков 106 км (1591 погонный метр искусственных сооружений). Реконструкция осуществляется по этапам, включая инженерные изыскания, разработку проектной документации и проведение ее государственной экспертизы.

Проект реализуется в целях ускорения роста экономики Урала, развития опорной сети дорог Российской Федерации, улучшения качества жизни населения, снижения транспортных издержек и увеличение мобильности населения.

В рамках утвержденного проекта на территории Пермского края с 2010 г. ведется реконструкция автомобильной дороги Пермь - Екатеринбург на участке Пермь – Кунгур в параметрах I категории общей протяженностью 71,09 км.

В настоящее время осуществляется реконструкция участка автомобильной дороги 1Р 242 Пермь – Екатеринбург на участке г.Пермь – граница Свердловской области участок «км 13 + 815 – км 33 + 415» в Пермском крае. Объем выделенных в 2011 г. средств на реконструкцию составил 800 млн руб.

Международные коммуникации

В настоящее время из аэропорта Пермь (Большое Савино) выполняется один регулярный рейс в Европу по маршруту Пермь – Франкфурт – Пермь. Авиакомпания Люфтганза за время работы на данном маршруте с 2002 г. увеличила частоту рейсов с 2 до 5 в неделю, но при этом сохранила первоначально выбранную схему маршрута с промежуточной посадкой (сначала в г. Екатеринбург, в настоящее время посадка в г. Нижний Новгород).

Цель увеличения количества рейсов в Европу направлена на то, чтобы создать конкуренцию авиакомпании Люфтганза и представить жителям и гостям Пермского края возможность прямого перелета.

Намерения Правительства Пермского края в данном вопросе поддерживаются Минтрансом России и Росавиацией. В 2010 г. Минтранс России назначил авиакомпанию Татарстан на маршрут Пермь – Прага – Пермь. Следующий ближайший шаг – выдача разрешения авиакомпании ЮТэйр на выполнение авиарейса по маршруту Пермь - Тель – Авив – Пермь.

С учетом принятых и планируемых решений авиационных властей Российской Федерации количество международных авиарейсов в Европу и их направления планируются следующим образом. В 2011 г. – шесть рейсов, в том числе пять рейсов авиакомпании Люфтганза по маршруту Пермь – Франкфурт – Пермь и один рейс авиакомпании Татарстан по маршруту Пермь – Прага – Пермь. В 2015 г. – 14 рейсов, в 2020 г. – 16 рейсов.

2.3.5. Реформа жилищно-коммунального хозяйства

Основные направления развития жилищно-коммунального хозяйства определены Концепцией федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 – 2020 годы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2010 г. № 102-р.

Одним из направлений развития жилищно-коммунального хозяйства является развитие конкурентных отношений в сфере управления и обслуживания жилищного фонда.

На территории Пермского края по итогам 2010 г. осуществляют деятельность 302 управляющих организации, в том числе 254 частных (84% от общего количества управляющих организаций). В управлении этих организаций находится 38,8% многоквартирных домов от общего числа многоквартирных домов, в управлении частных управляющих организаций – 32% (или 18822 многоквартирных дома).

Прогнозируется, что к 2012 г. собственниками помещений в 50% многоквартирных домов, расположенных на территории Пермского края, будет выбран и реализован способ управления домом посредством управляющей компании. Собственниками помещений в 22,5% многоквартирных домов края управление домами будет осуществляться посредством ТСЖ, ЖСК, ЖК. Непосредственное управление собственниками будет осуществляться в 12% домов.

В настоящее время одним из направлений в развитии системы управления жилищным фондом Пермского края является совершенствование управления жилищным фондом, повышение ответственности и прозрачности деятельности управляющих компаний. Для этого необходимо установить требования и стандарты деятельности управляющих компаний, а также сформировать класс саморегулируемых организаций в системе жилищно-коммунального хозяйства.

На территории Пермского края осуществляют деятельность три саморегулируемые организации в сфере ЖКХ (в которые вошла 61 управляющая организация). Отметим, что две из них – Некоммерческое партнерство «Ассоциация управляющих компаний» (в нее входит 28 управляющих компаний) и филиал Некоммерческого партнерства «Межрегиональная гильдия управляющих компаний в жилищно-коммунальном хозяйстве» в Пермском крае (в ее составе 5 организаций) являются членами Национального объединения саморегулируемых организаций, управляющих недвижимостью, объединившего 46 саморегулируемых организаций из 63 субъектов Российской Федерации.

Основными задачами этого объединения являются формирование единых стандартов управления объектами недвижимости, координация взаимодействия управляющих компаний с поставщиками коммунальных услуг и их потребителями, органами власти, а в конечном итоге – создание эффективного и качественного рынка услуг по управлению недвижимостью.

Между Министерством ЖКХ Пермского края и Некоммерческим партнерством «Ассоциация управляющих компаний» в 2010 г. подписано Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве.

Еще одним важным направлением развития ЖКХ является развитие системы ресурсо- и энергосбережения. Повышение энергоэффективности поставлено Президентом Российской Федерации ключевой задачей модернизации экономики страны. Принятый по этому вопросу Федеральный Закон от 23 ноября 2009 г. № 261 «Об энергосбережении и о повышении энергоэффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ставит ряд задач, одна из которых – оснащение общедомовыми приборами учета коммунальных ресурсов жилых зданий.

В Пермском крае в целях реализации Закона действует долгосрочная целевая программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края на 2010-2015 годы»[1]. В соответствии с программой к 2012 г. запланировано 100% оснащение приборами учета коммунальных ресурсов всех многоквартирных домов на территории Пермского края, что обеспечит увеличение доли объема отпуска коммунальных услуг, счета за которые выставлены по показаниям приборов учета, до 100%.

Правительством Пермского края на условиях софинансирования в 2011 г. и 2012 г. предусмотрено предоставление из краевого бюджета субсидий местным бюджетам в объеме 39,06 млн руб. (в 2011 г.) и 31 млн руб. (в 2012 г.) на установку общедомовых счетчиков в жилых зданиях, присоединенных к системам централизованного энергоснабжения.

Пермский край в 2010 г. включился в реализацию федерального проекта «Энергоэффективный

[1] Постановление Правительства Пермского края «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края на 2010-2015 годы» № 649-п от 16 сентября 2010 г.

квартал». Министерством ЖКХ в городе Перми (на территории пилотного квартала в Кировском районе) реализуется проект «Энергоэффективный квартал (в существующей застройке)». Данный проект объединяет 26 жилых многоквартирных домов, пять объектов социальной сферы, одно административное здание. Реализация проекта на территории указанного квартала будет продолжаться до 2012 г.

В дальнейшем запланировано масштабирование проекта на территории города Перми и других муниципальных образований края.

Правительством Пермского края оказывается финансовая поддержка органам местного самоуправления в решении вопросов проведения капитального ремонта многоквартирных домов.

Долевое финансирование мероприятий по капитальному ремонту осуществляется в рамках приоритетного регионального проекта «Достойное жилье», в том числе с привлечением средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ.

За период с 2008-2010 гг. Пермским краем на проведение капитального ремонта многоквартирных домов привлечены средства Фонда содействия реформированию ЖКХ в объеме 3689 млн руб. (в том числе 1292,7 млн руб. в 2010 г.). Средства направлены на проведение капитального ремонта домов общей площадью 5651,94 тыс. м^2 (в т.ч. 1429,9 тыс. м^2 в 2010 г.).

В 2011 году Пермскому краю предоставлен лимит средств Фонда ЖКХ на проведение капитального ремонта домов в объеме 189,6 млн руб., что позволит отремонтировать около 100 многоквартирных домов.

В рамках приоритетного регионального проекта «Достойное жилье» в 2010 г. сумма средств, направленных на софинансирование мероприятий подпроекта «Капитальный ремонт многоквартирных домов» приоритетного регионального проекта «Достойное жилье» составила 42,1 млн руб. (в том числе: средства краевого бюджета – 30 млн руб., средства бюджетов органов местного самоуправления – 10 млн руб., средства привлеченных внебюджетных источников – 2,1 млн руб.).

2.4. Функционально-целевой блок «Управление ресурсами»

Наличие ресурсного потенциала является одной из важнейших характеристик регионального развития. Это обуславливается, во-первых, тем, что ресурсы являются основой для развития экономики региона (в основе развития традиционных отраслей Пермского края лежат, преимущественно, природные ресурсы; развитие инновационной экономики определяется наличием на территории высококвалифицированной рабочей силы). Во-вторых, ресурсы являются основой формирования доходной части регионального бюджета (непосредственно – в виде налога на добычу полезных ископаемых, опосредованно – в виде налога на прибыль и налога на доходы физических лиц). В-третьих, ресурсы являются основой формирования комфортной среды обитания на территории Пермского края.

В связи с этим возникает необходимость управления ресурсами, поскольку их основной характеристикой является ограниченность и исчерпаемость, а потребности, которые они призваны удовлетворять – являются неограниченными.

В Пермском крае в функционально-целевой модели выделен функционально-целевой блок «Управление ресурсами», призванный, с одной стороны, способствовать повышению доходов бюджета от использования природных ресурсов, с другой стороны – способствовать снижению неблагоприятного экологического воздействия на природную систему и среду обитания человека.

2.4.1. Максимизация доходов бюджета от использования природных ресурсов

Пермский край является регионом, обладающим богатым природно-ресурсным потенциалом. По оценкам инвестиционной привлекательности регионов Российской Федерации в 2009-2010 гг. по природно-ресурсной компоненте инвестиционного потенциала Пермский край занял третье место[1]. На территории Пермского края по состоянию на 1 января 2011 г. выявлено и разведано около 1450 месторождений по 53 видам полезных ископаемых. В недропользовании находится примерно 27% участков недр от общего количества, в нераспределенном фонде – 73%. Из имеющихся месторождений 1052 ед. приходится на твердые полезные ископаемые (подавляющая часть месторождений твердых полезных ископаемых – более 950 объектов, представляет собой общераспространенные полезные ископаемые); 228 ед. – на углеводородное сырье, 170 ед. – подземные воды.

[1] Инвестиционный потенциал регионов 2009–2010 гг. [Эл. ресурс].
Режим доступа: http://www.raexpert.ru/rankingtable/?table_folder=/region_climat/2010/tab3

По лесосырьевому и лесопромышленному потенциалу Пермский край относится к ведущим регионам России. По объему лесопромышленной продукции в последние годы край занимает шестое место среди регионов Российской Федерации и третье место в Европейской части РФ.

В численном выражении общий запас лесов края – 1,6 млрд м^3, расчетная лесосека – объем древесины, который можно вырубать без ущерба для лесного массива, составляет 17,3 млн м^3. Доступный лесной ресурс – 10,4 млн м^3. В аренде у предприятий лесопромышленного комплекса находится 5,9 млн м^3. Свободный лесосырьевой потенциал оценивается в 6,1 млн м^3.

Наличие запасов природных ресурсов обусловило развитие в Пермском крае добычи нефти и газа, калийно-магниевых и натриевых солей, алмазов, химического, металлургического и цементного сырья, хромовых руд, строительных материалов, гравийно-песчаной смеси и пресных подземных вод. Наличие запасов лесных ресурсов обусловило развитие в регионе лесопромышленного комплекса.

На формирование доходной части консолидированного бюджета Пермского края оказывают влияние:

- эксплуатация нефтяных месторождений, обеспечивающая 55% от общих налоговых поступлений;
- эксплуатация Верхнекамского месторождения калийных солей, обеспечивающая 38% от общих налоговых поступлений и 58% от налога на добычу полезных ископаемых;
- добыча алмазов, обеспечивающая 1% от общих налоговых поступлений и 20% от налога на добычу полезных ископаемых;
- разработка месторождений общераспространенных полезных ископаемых, обеспечивающая 2% от общих налоговых поступлений и более 10% от налога на добычу полезных ископаемых.

Мы оценили значимость ресурсного потенциала Пермского края. Каким же образом можно повысить доходы от использования природных ресурсов?

Максимизация доходов от добычи нефти связана с проведением геологического изучения для разведки новых месторождений нефти. На рис. 1 представлена динамика добычи нефти за 1995-2010 гг. Дальнейшее увеличение объема добычи нефти связано с освоением запасов уже открытых месторождений. Планируется к 2016 г. увеличить ежегодную добычу до 14,5 млн т.

Прогнозные ресурсы нефти составляют порядка 148,6 млн т. Перспективы их освоения связаны с труднодоступными северными, северо-восточными и восточными территориями края, а также с глубоко залегающими горизонтами (3 км и более). Планируется продолжение региональных геолого-геофизических работ за счет средств федерального бюджета (около 100 млн руб. ежегодно).

Наиболее перспективным является вовлечение в эксплуатацию залежей нефти, расположенных в подсолевых отложениях Верхнекамского калийного месторождения, и ввод в разработку запасов нефти в пределах охранных и водоохранных зон. В разведку на данном направлении недропользователями в 2011-2016 гг. ежегодно планируется вкладывать 300-500 млн руб.

Другим направлением прироста добычи нефти (порядка 300 тыс. т к 2016 г.) является привлечение предприятий малого бизнеса к разработке небольших по запасам нефтяных месторождений края. Благоприятная конъюнктура мировых цен на нефть делает привлекательными мелкие нефтяные месторождения нераспределенного фонда для

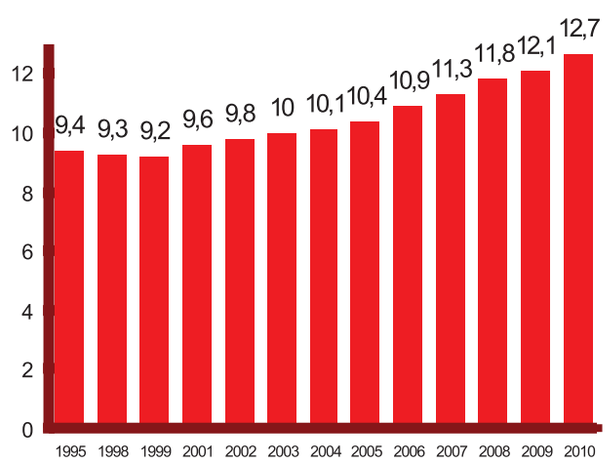


Рис. 1 Динамика добычи нефти в Пермском крае, млн т.

малых нефтяных компаний. До 2017 г. планируется ежегодно проводить 5-7 аукционов по разведке и разработке мелких нефтяных месторождений.

Максимизация доходов от использования газа будет осуществляться по следующим направлениям: прогнозирование использования, доразведка природных запасов газа, разработка стратегии использования и механизмов законодательного регулирования попутных газов.

Территория Пермского края обладает запасами природного и попутного (нефтяного) газа.

Запасы природного газа Пермского края невелики – около 27 млрд м^3. Они сосредоточены на 30 открытых месторождениях, из которых 25 – с запасами более 23,6 млрд м^3 переданы в эксплуатацию.

На рис. 2 представлена динамика добычи газа за 2006-2010 гг. К 2016 г. планируется увеличить добычу газа на разрабатываемых месторождениях до 700 млн м^3.

Прогнозные ресурсы природного газа составляют 347,3 млрд м^3. Перспективы освоения ресурсов природного газа связаны с исследованиями малоизученных перспективных территорий с целью выбора площадей для поисков месторождений на севере и востоке края в рамках региональных геолого-геофизических работ на нефть и газ (средства федерального бюджета). До 2016 г. на геологическое изучение с целью поисков и разведки месторождений природного газа планируется ежегодно выставлять на аукцион один участок недр.

Запасы нефтяного газа Пермского края, добываемого попутно с нефтью, составляют 27,6 млрд м^3. Перспективы освоения запасов попутного нефтяного газа соответствуют направлениям и темпам освоения нефтяных запасов.

Важным направлением освоения попутного нефтяного газа является выполнение недропользователями государственных планов России по выполнению мероприятий для достижения максимально возможной утилизации попутного нефтяного газа – в Пермском крае к 2012 г. она должна составить не менее 95%. Направлениями использования попутного нефтяного газа является его переработка для получения продукции для нефтехимии, для выработки тепловой и электрической энергии.

Максимизация доходов от добычи калийных солей будет осуществляться за счет увеличения объемов добычи калийно-магниевых солей. Динамика добычи калийных солей за период 2005-2009 гг. представлена на рис. 3; магниевых солей – на рис. 4.

Перспективы увеличения добычи калийно-магниевых солей связаны с расширением производства на действующих рудниках и вовлечением в разработку запасов резервных участков Усть-Яйвинского, Половодовского, Палашерского, Талицкого, предоставленных в пользование в 2004-2008 гг. Увеличение объема добычи калийно-магниевых солей к 2016 г. планируется до 56 млн т в год. При вовлечении в эксплуатацию данных четырех новых участков Верхнекамского месторождения объем добычи солей может возрасти в 1,5 раза, а налог на добычу - более чем в 2 раза.

Максимизация доходов от добычи общераспространенных полезных ископаемых обеспечивается увеличением объемов добычи на разрабатываемых месторождениях, лицензированием и вводом в эксплуатацию новых месторождений, а также расширенным воспроизводством запасов.

Запасы основных общераспространенных полезных ископаемых представлены в табл. 1.

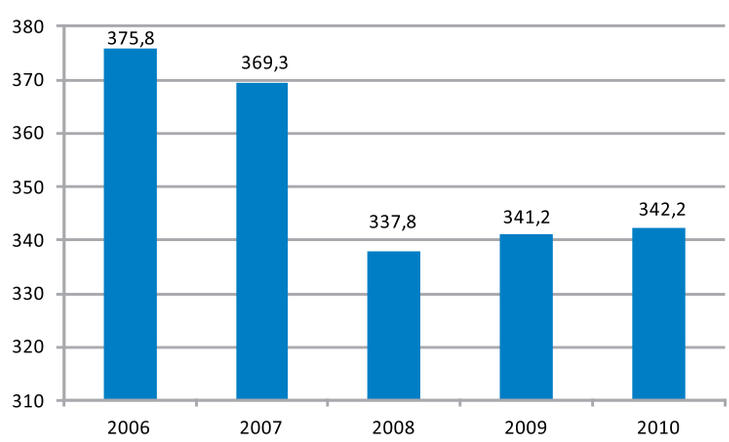


Рис. 2. Добыча природного газа в Пермском крае, млн м

Таблица 1

Запасы основных общераспространенных полезных ископаемых в Пермском крае

Наименование полезных ископаемых	2005	2006	2007	2008	2009
Сырье для производства цемента, тыс.т	1249,2	1926,5	2282	1674	1180,4
Сырье для металлургической промышленности, тыс.т	308,4	220,2	100,2	139,3	46,4
Сырье для химической промышленности, тыс.т	2114,6	1816,8	2017,1	1706,1	1420,6
Песок формовочный, тыс.т	0	0	0,15	0	0,15
Волконскоит, т	0,84	0,72	0	0	0

Геологическое изучение недр с целью выявления новых месторождений выполняется в рамках долгосрочной целевой программы развития и использования минерально-сырьевой базы Пермского края до 2020 г., как за счет средств краевого бюджета, так и за счет инвестиций (собственных средств предприятий). Основные виды изучаемых на территории края общераспространенных полезных ископаемых – строительные камни, гравийно-песчаная смесь, песок строительный, кирпичные глины, гипс строительный.

Увеличение суммарной добычи общераспространенных полезных ископаемых к 2016 г. планируется более чем в 1,5 раза.

В целях привлечения потенциальных инвесторов к освоению месторождений облицовочных камней, торфа, а также других полезных ископаемых Правительством края будет проводиться активная работа, как в пределах региона, так и на соседних территориях.

Максимизация доходов от использования лесных ресурсов. Что касается леса – полномочия по лесу были переданы от Федерации к субъекту только в 2006 г., до этого лесом управляли федеральные структуры и, к сожалению, из-за масштабов это управление велось недостаточно эффективно. После этого в Москве поняли: чтобы управление было эффективным, его надо передать на уровень субъектов.

И вот в соответствии с новым Лесным кодексом, на баланс Пермского края было передано в управление 70% леса, весь лесопромышленный комплекс – большие предприятия, бюджетные учреждения, функции органов власти. Ситуация оказалась очень сложной – мы поняли, что лесом никак не управляем. Лес воруют, вывозят, цена на лес не сформирована на уровне мировых цен и т.д. Другими словами, регион владеет богатством, которое пока не было поставлено ему на службу.

Поэтому региональной властью была поставлена задача – сделать лес одним из источников поступления финансовых средств в краевой бюджет. А для этого необходимо вовлечь в оборот доступные и недоступные лесные ресурсы.

Что такое лес? Это не только запасы древесины. Это еще и возможность вывезти заготовленный лес: есть дорога в лесу – по ней можно лес вывезти, а если дороги нет – его и не вывезешь. А если не вывезешь – тогда незачем его и рубить. Лес должен быть доступным, и он должен быть доступен *одинаково для всех лесопользователей.*

В Пермском крае в настоящее время, в соответствии с Лесным кодексом, покупка леса осуществляется в открытом доступе через сайты, через объявление аукционов, и кто больше платит за лес – тот его и получает. Лесной аукцион проводится агентством по природопользованию каж-

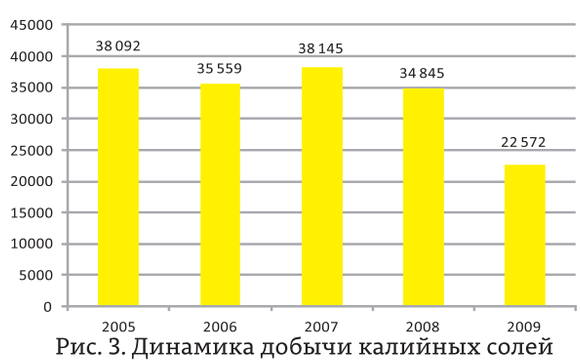


Рис. 3. Динамика добычи калийных солей в Пермском крае, тыс.т

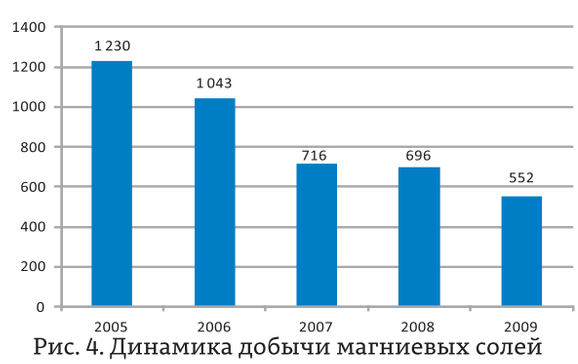


Рис. 4. Динамика добычи магниевых солей в Пермском крае, тыс.т

дую неделю и каждый гражданин, зайдя на сайт агентства, может принять участие в этом аукционе, или купить право аренды: разыгрывается право аренды на лесной участок или квартал, в котором после этого в соответствии с лесным законодательством вы можете рубить и использовать этот лес. Другими словами, доступность ресурса одинакова для всех.

Повышение эффективности использования водных ресурсов. По обеспеченности водными ресурсами Пермский край занимает первое место на Урале. Широко развитая гидрологическая сеть представлена всеми типами внутренних водных объектов – реками, водохранилищами, прудами, озерами, болотами. Среднемноголетние ресурсы поверхностного стока составляют более 57 км^3/год (1,3% объема речного стока России), из них свыше 80% формируется в пределах края.

Основная часть рек относится к бассейну р. Кама, которая по длине занимает шестое место в Европе. Наиболее крупные ее притоки (протяженность более 300 км) – Чусовая, Сылва, Колва, Вишера, Яйва. Река Кама обеспечивает связь г. Перми с пятью морями – Каспийским, Азовским, Черным, Балтийским и Белым. Лишь незначительная часть рек Гайнского района, прилегающего к Республике Коми, относится к бассейну р. Вычегды (Северный Ледовитый океан).

Гидрографическая сеть бассейна Камы характеризуется сложностью, обусловленной разнообразием форм рельефа. Горные реки (Вишера, Косьва, Чусовая) в среднем течении имеют узкие, извилистые глубокие долины. На равнинных участках реки имеют широкие поймы, террасированные склоны, а русла изобилуют мелями и островами. Густота речной сети колеблется в широком диапазоне: от 0,8-1,0 км/км^2 на севере края до 0,2-0,3 км/км^2 в южных районах, составляя в среднем 0,5-0,6 км/км^2.

В Пермском крае насчитывается более 150 озер площадью более 10 га, расположенных, в основном, в северных заболоченных труднодоступных районах края (Чердынский, Красновишерский, Гайнский, Косинский).

Современные тенденции развития водного хозяйства определены Водной стратегией Российской Федерации на период до 2020 г. Стратегией предусмотрена координация мер по развитию водохозяйственного комплекса с концепциями развития разных отраслей экономики для обеспечения комплексного и эффективного использования водных ресурсов с учетом интересов различных категорий водопользователей. К основным мерам относятся:

1. Реализация мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод за счет строительства новых берегозащитных сооружений, а также реконструкции и капитального ремонта существующих сооружений в целях предотвращения процесса переработки берегов, затопления и подтопления населенных пунктов, объектов экономики и социальной инфраструктуры.

2. Улучшение качества поверхностных водных объектов за счет выполнения предприятиями планов предотвращения загрязнения водных объектов; реализации комплекса мероприятий по нейтрализации кислых вод, изливающихся из бывших шахт Кизеловского угольного бассейна; организации и очистки ливневого стока с урбанизированных территорий.

3. Уменьшение потребления водных ресурсов к 2017 г., в первую очередь, за счет снижения потерь воды при ее транспортировке на 9%.

4. Увеличение к 2017 г. поступлений платы за пользование водными ресурсами до 100 млн руб.

Максимизация доходов от добычи подземных вод будет обеспечиваться путем подготовки новых площадок для создания промышленных предприятий, формирования запасов питьевой воды в долгосрочной перспективе, децентрализации водоисточников.

2.4.2. Обеспечение безопасной окружающей среды

Проблема обеспечения безопасности окружающей среды является для Пермского края очень важной. Оценка инвестиционной привлекательности регионов, проводимая РА «Эксперт», показала, что для Пермского края одним из существенных рисков потери инвестиций и, следовательно, потери доходов от них, является экологический риск. По величине данного показателя Пермский край в 2009-2010 гг. занимал 52 место[2]. И хотя в последние годы в экологической ситуации Пермского края наблюдается тенденция снижения негативной нагрузки на окружающую среду, что проявляется в сокращении выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников, сбросов загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, ситуация все еще остается непростой.

Так качество окружающей среды региона не соответствует установленным нормативам допустимого воздействия на окружающую среду:

[2] Инвестиционный риск российских регионов в 2009-2010 годах. [Эл. ресурс].
Режим доступа: http://www.raexpert.ru/rankingtable/?table_folder=/region_climat/2010/tab2

• уровень загрязнения атмосферного воздуха в крупных городах, в которых проживает более 50% населения, остается высоким;
• за счет сбрасываемых хозяйствующими субъектами загрязненных сточных вод допустимые нормы концентраций таких загрязняющих веществ, как нефтепродукты, фенолы, соединения марганца, меди, железа, аммонийный и нитритный азот, трудноокисляемые органические вещества, на отдельных участках водных объектов (реки Кама, Чусовая, Косьва, Лысьва, Вишера, Сылва и др.) стабильно превышаются.
• крайне неблагоприятной продолжает оставаться ситуация с качеством питьевой воды в ряде территорий Пермского края.

Надлежащее качество окружающей среды является одним из необходимых элементов социальных стандартов и должно достигаться за счет сочетания экономических, экологических и социальных факторов. И роль власти в решении данной проблемы является во многом определяющей и значимой, потому что государство (а на уровне регионов – региональная власть) на основе прямого или косвенного регулирования должно добиваться сдвига рыночно оптимального уровня производства к общественно оптимальному уровню выпуска продукции, реализуя интересы общества. Также существенна роль государства в разработке экологических приоритетов и экологической политики, в установлении различного рода нормативов, стандартов в охране окружающей среды, особенно для особо опасных для природы и здоровья человека веществ. Государству принадлежит ведущая роль в осуществлении альтернативных вариантов решения экологических проблем, структурной перестройке экономики в условиях рынка. Недооценка значения государственного регулирования в условиях рынка может привести к негативным экологическим последствиям.

Исходя из вышесказанного можно сформулировать основные направления обеспечения безопасной среды жизни человека в Пермском крае.

Поэтапное сокращение уровней воздействия на окружающую среду всех источников антропогенного воздействия. Это может достигаться за счет технологической модернизации производств, внедрения экологически чистых, ресурсосберегающих и малоотходных технологий, строительства новых очистных сооружений и повышение эффективности действующих газоочистных установок и сооружений по очистке сточных вод, усиления ответственности хозяйствующих субъектов за несоблюдение установленных нормативов допустимого воздействия.

Рассмотрим, каким образом это осуществляется в Пермском крае и какова роль региональной власти.

Пермский край является одним из «лидеров» по загрязнению атмосферы. По массе выбросов загрязняющих веществ в атмосферу Пермский край находится на четырнадцатом месте в Российской Федерации, а среди регионов Приволжского и Уральского федеральных округов край занимает третье и пятое места соответственно.

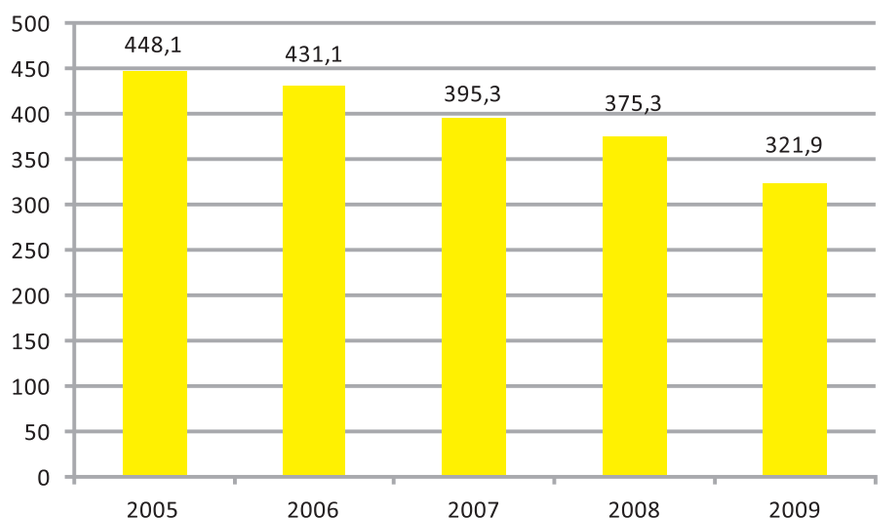


Рис. 5. Динамика выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников, тыс. т

Наибольший выброс загрязняющих веществ от стационарных источников (36,9% от выбросов по краю) составляют выбросы предприятий транспорта и связи (предприятия ООО «Газпромтрансгаз, Чайковский»). Второе место (26,3%) занимают предприятия по добыче топливно-энергетических полезных ископаемых (ООО «Лукойл-Пермь»).

Динамика выбросов в атмосферу от стационарных источников в Пермском крае представлена на рис. 5.

Несмотря на сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу за 2005-2009 гг., ситуация в Пермском крае является довольно сложной. Так в 2009 г. в Пермском крае в атмосферу выброшено 465 видов загрязняющих веществ, в том числе 74 вещества с превышением установленных нормативов.

Выброс от передвижных источников (автотранспорта), включая оценочный расчет выбросов от индивидуального автотранспорта, составил 274,7 тыс. т.

Сложной остается ситуация в крупных городах. По данным Государственного учреждения «Пермский центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды»[3] в 2010 г. индекс загрязнения атмосферы оценивался как высокий и составлял в Перми – 8,6; в Соликамске – 6,8; Березниках – 6,8; Губахе – 6,4. Учитывая, что в этих городах проживает 50% населения края, требуются значительные усилия, направленные на снижение выбросов загрязняющих веществ.

В целях решения задачи улучшения качества атмосферного воздуха необходимо реализовать комплекс мероприятий по поэтапному снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, выполнение которого обеспечит достижение хозяйствующими субъектами края установленных нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников. Выполнение таких мероприятий запланировано на ОАО «Чусовской металлургический завод», ОАО «Губахинский кокс», ОАО «Галоген», ОАО «Соликамский магниевый завод» и др.

Кроме того, к числу мер, улучшающих качество атмосферного воздуха, относятся:

- применение, в первую очередь в гг. Пермь, Березники, Кунгур, Чайковский, Соликамск, Чусовой, Краснокамск, автомобильного топлива, отвечающего требованиям к автомобильным бензинам, установленным техническим регламентом;
- совершенствование организации движения автомобильного транспорта: продолжение строительства автомобильных дорог в обход гг. Пермь, Чусовой, Соликамск;
- организация санитарно-защитных зон промышленных предприятий и осуществление контроля за соблюдением их режима.

Важной составляющей охраны атмосферного воздуха является осуществление мониторинга атмосферного воздуха. На территории края организована и функционирует дополнительная сеть наблюдений за состоянием атмосферного воздуха и его загрязнением в гг. Пермь, Березники, Соликамск, Губаха, Лысьва, Чайковский, Краснокамск.

В целях развития системы государственного экологического мониторинга необходимо решить следующие задачи:

- внедрить автоматизированные приборы контроля качества атмосферного воздуха (авто-

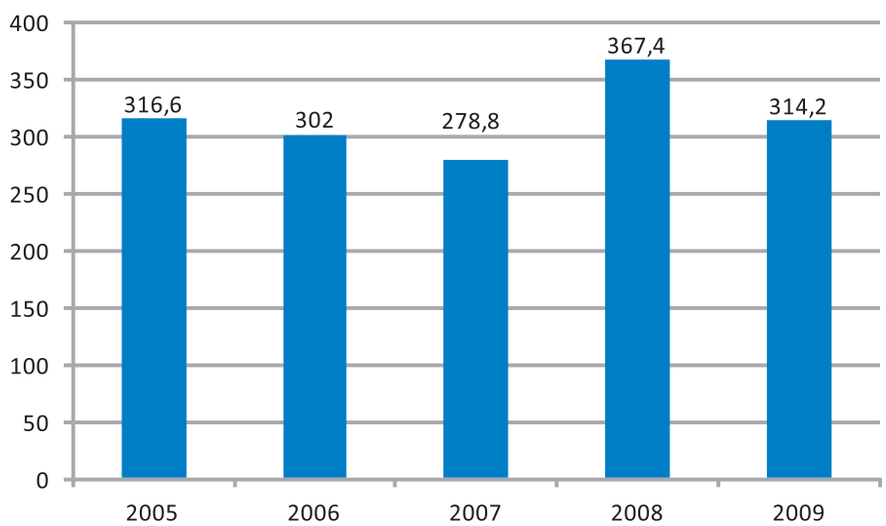


Рис. 6. Сброс загрязненных сточных вод, млн м^3

[3] Состояние и охрана окружающей среды Пермского края в 2010 году. Ч. 2. Качество природной среды. 2.1. Атмосферный воздух. [Эл. ресурс]. Режим доступа: http://www.permecology.ru/report2010/2_1.htm

матические пробоотборники) на семи постах наблюдений в четырех городах края (Пермь, Березники, Соликамск, Губаха);

• организовать сеть наблюдений за качеством атмосферного воздуха в Пермском муниципальном районе (Осенцовский промузел), Дзержинском районе г. Перми, г. Чусовой.

Реализация мероприятий по уменьшению нагрузки на атмосферный воздух, по развитию системы экологического мониторинга будет осуществлена в рамках долгосрочной целевой программы «Охрана окружающей среды Пермского края».

Снижение неблагоприятного экологического воздействия на водные ресурсы. Неизменно высокой остается нагрузка также на водные объекты Пермского края.

В 2009 г., хотя сброс загрязненных сточных вод по сравнению с 2008 г. сократился на 15%, тем не менее, качество воды на отдельных участках рек не отвечало нормам для рыбохозяйственных водоемов. Кто же является основным источником загрязнения рек?

Значительная доля (70% от массы загрязняющих веществ, поступающих в водные объекты края) приходится на предприятия, осуществляющие прием сточных вод бытового и промышленного происхождения в общесплавную канализацию городов и населенных пунктов. Второе место занимают предприятия химического производства (10% от массы загрязняющих веществ, поступающих в водные объекты края). Далее следуют предприятия целлюлозно-бумажного производства (9% от массы загрязняющих веществ, поступающих в водные объекты края) и замыкают группу «лидеров» по сбросам загрязняющих веществ в водоемы предприятия металлургического производства (4% от массы загрязняющих веществ, поступающих в водные объекты края).

В целях решения задачи улучшения качества водных объектов необходимо реализовать комплекс мероприятий по поэтапному снижению сбросов загрязняющих веществ в водные объекты, выполнение которого обеспечит достижение хозяйствующими субъектами края установленных нормативов допустимых сбросов.

Ликвидация накопленного экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью. Это может достигаться за счет проведения мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок отходов, восстановлению загрязненных территорий.

Возникает вопрос: какое отношение региональная власть имеет к ликвидации несанкционированных свалок? Рассмотрим проблему в следующем ракурсе.

Что такое мусор? Вы пришли в магазин, купили коробку конфет, конфеты съели, коробка осталась. Коробка – это ваша собственность. Для того, чтобы эту коробку кто-то забрал в цивилизованных странах, вы должны заплатить деньги и передать право собственности. У нас все происходит наоборот: вы совершенно спокойно расстались с коробкой, выкинув ее в мусорное ведро, перевозчик отвез ее на полигон, и там ваша коробка лежит, а право собственности на нее остается за вами. И вы обязаны по действующему законодательству платить за весь тот вред, который ваша коробка в процессе разложения наносит окружающей среде.

Следующий момент. Так сложилось, что у нас отсутствует привычка сортировать мусор: все складываем в одно ведро – пищевые отходы, стекло, бумагу, пластики т.д. Попадая на полигон, он начинает гнить и через грунтовые и поверхностные воды попадает в водоемы, снабжающие население края водой.

По идее, весь мусор должен перерабатываться во «вторичку»; «захоронений» быть не должно вообще. Ведь все, что мы потребляем, это либо органика, либо неорганика. Неорганика перерабатывается, а органика идет либо на нужды выработки электроэнергии, тепла, газа, либо на производство удобрений. Поэтому полигоны, по большому счету, нужно просто ликвидировать. Вот такая задача стоит перед региональной властью в ближайшее время. Это очень непростая задача – ведь на сегодняшний день сортировка мусора никак не развивается по причине того, что «вторичку» никто не покупает. Это во-первых. А во-вторых, даже если жители и предприятия будут сортировать мусор на органику и неорганику, перевозчики мусора отвезут это на свалку, где все свалят вместе, потому что не созданы соответствующие условия.

Все вышесказанное обусловило то, что на на территории Пермского края реализуется проект «Оптимизация системы сбора и переработки твердых бытовых отходов», в рамках которого:

• разработана и утверждена Концепция долгосрочной целевой программы «Обращение с отходами потребления на территории Пермского края на 2010 – 2014 годы»[4];

• разработан проект долгосрочной целевой программы «Обращение с отходами потребления на территории Пермского края на 2011 – 2015 годы»;

• разработан проект закона Пермского края «Об отходах производства и потребления»;

• запущен в эксплуатацию мусоросортировочный комплекс на полигоне в г. Краснокамске мощностью 30 тыс. т/год. Комплекс позволяет выделять 18 видов вторичного сырья;

[4] Концепция долгосрочной целевой программы «Обращение с отходами потребления на территории Пермского края на 2010 – 2014 годы». Утверждена распоряжением Правительства Пермского края № 59-р от 15.06.2009.

• ведутся работы по установке оборудования по переработке отходов на полигоне «Софроны» (г. Пермь), а также в гг. Краснокамск, Добрянка, Пермь.

Формирование экологической культуры населения Пермского края. Это может быть обеспечено путем проведения эколого-просветительских мероприятий, совершенствованием и внедрением новых информационных технологий доступа населения к экологической информации.

Реализация региональной политики в области формирования экологической культуры населения Пермского края должна осуществляться по основным направлениям деятельности:

• включение в основную образовательную программу образовательного учреждения раздела экологической направленности;

• использование эколого-образовательных и социально-экологических проектов и программ в системе образования для привлечения интереса подрастающего поколения к вопросам охраны окружающей среды, обеспечения безопасности жизнедеятельности и здоровья людей;

• проведение мероприятий по повышению экологической культуры населения и степени их вовлеченности в вопросы обращения с отходами, например, экологический конкурс-выставка «Вторая жизнь упаковки» в рамках реализации краевого проекта «Генеральная уборка»;

• проведение регулярных акций по сбору мусора;

• проведение в общеобразовательных учреждениях урока чистоты по вопросам обращения с отходами;

• проведение в г. Кунгуре эксперимента по раздельному сбору твердо-бытовых отходов.

• подготовка ежегодного доклада о состоянии и об охране окружающей среды Пермского края;

• развитие эколого-образовательных и просветительских центров, экологических общественных организаций;

• поддержка функционирования и развития природоохранных сайтов;

• реализация краевых молодежных экологических проектов;

• создание краевых радио- и телепрограмм по экологической тематике;

• издание журналов, буклетов, рекламной продукции по экологической проблематике и ее распространение среди населения Пермского края.

Охрана и восстановление водных объектов предполагает реализацию ряда мероприятий:

• разработка и выполнение планов поэтапного снижения загрязнения водных объектов, в первую очередь на предприятиях, сбрасывающих сточные воды в общесплавную систему канализации в городах Пермь, Кунгур, Березники, Соликамск; а также на предприятиях ОАО «Чусовской металлургический завод», ООО «Камабумпром. Очистка», ООО «Пермский картон», ОАО «Пермский свинокомплекс», ОАО «Соликамский магниевый завод», ОАО «Сильвинит»;

• реализация комплекса мероприятий по нейтрализации кислых вод, изливающихся из бывших шахт Кизеловского угольного бассейна;

• безопасная эксплуатация гидротехнических сооружений, водохранилищ, накопителей сточных вод и других жидких отходов;

• сокращение и предотвращение загрязнения подземных вод в результате эксплуатации свалок промышленных и бытовых отходов, шламонакопителей, золоотвалов, складов ядохимикатов, излива шахтных вод;

• организация и очистка ливневого стока с урбанизированных территорий;

• осуществление мониторинга загрязнения реки Тураевка (Ординский район) на территории, подверженной вредному воздействию разработок нефтяных месторождений*;

• проведение гидрохимического мониторинга рек Вильва, Усьва, Северная Вильва, Кизел, подверженных воздействию шахтных стоков ликвидированных шахт Кизеловского угольного бассейна;

• организация наблюдений за состоянием водных объектов на граничных створах Пермского края.

Предотвращение вредного воздействия вод и обеспечение безопасности гидротехнических сооружений. Это может достигаться за счет строительства, реконструкции и капитального ремонта берегоукреплений и защитных дамб, приведения к надежному уровню эксплуатации потенциально опасных гидротехнических сооружений прудов и водохранилищ, дноуглубления русел рек с целью увеличения их пропускной способности.

Строительство, реконструкция и капитальный ремонт гидротехнических сооружений будет осуществляться в рамках краевой целевой программы «Предупреждение вредного воздействия вод и обеспечение безопасности гидротехнических сооружений на 2008-2012 годы» с привлечением субсидий из федерального бюджета. За счет средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета, будут реализованы мероприятия по дноуглублению русел рек.

* На данной территории в конце апреля 1997 г. произошла катастрофа. По поверхности р. Тураевка пошла нефть толщиной 15 см. Вместе с половодьем она разлилась по огородам жителей д. Павлово Ординского района. Это была не просто нефть – она была перемешана с химическими реагентами которые закачивались в скважины

К 2013 г. будет построено, реконструировано и капитально отремонтировано 5,06 км берегоукреплений и защитных дамб, приведено к уровню безопасной эксплуатации 20 потенциально опасных гидротехнических сооружений прудов и водохранилищ, будут проведены дноуглубительные работы на участках русел рек протяженностью 5,9 км на 3-х водных объектах.

В период до 2017 г. будут продолжены строительство, реконструкция и капитальный ремонт гидротехнических сооружений в рамках вновь разработанной целевой программы, и также продолжено выполнение мероприятий по дноуглублению русел рек.

Стратегия на перспективу – привести все аварийные гидротехнические сооружения, в первую очередь, потенциально-опасные гидроузлы, к нормативному техническому состоянию.

Сохранение и восстановление природной среды, повышение конкурентных преимуществ Пермского края

Целью региональной экологической политики является сохранение природных экосистем, поддержание их целостности и жизнеобеспеченности функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения Пермского края.

К объектам природного наследия относятся особо охраняемые природные территории регионального и местного значения и редкие (исчезающие) виды животного и растительного мира, почв. Сохранение и восстановление этих объектов проявляется в повышении устойчивости природных экосистем, поддержании их стабильного функционирования, восстановлении среды обитания редких и исчезающих видов животного и растительного мира.

В настоящее время на территории Пермского края имеется 355 особо охраняемых природных территорий, в т.ч. 282 – регионального значения, 73 – местного значения. Общая площадь, занимаемая особо охраняемыми природными территориями, составляет 1172,7 тыс. га или 7,3% от территории края.

Учитывая специфику Пермского края как старопромышленного региона с мощным производственным комплексом, следует понимать, что это оказывает влияние и на особо охраняемые природные территории. Проблемы, с которыми сталкиваются в настоящее время данные территории, обусловлены:

- осуществлением добычи полезных ископаемых (строительных материалов, нефти и т.д.);
- осуществлением лесопользования (проведение рубок, развитие лесной инфраструктуры);
- ведением сельского хозяйства (выпас скота, сенокошение);
- распространением стихийной рекреации.
- Что может сделать региональная власть? Вот некоторые мероприятия

1. Создать новую систему управления особо охраняемыми природными территориями, которая обеспечила бы сохранение экосистем, делая их, с одной стороны, центрами восстановления биоразнообразия, с другой – территориями экологического туризма.

2. Снизить нагрузку на природные комплексы особо охраняемых природных территорий в местах стихийной рекреации за счет проведения мероприятий по обустройству мест отдыха и уборке бытовых отходов.

3. Обеспечить охрану объектов особо охраняемых природных территорий путем установления природоохранных знаков на границах и наиболее посещаемых местах.

4. Организовать ведение кадастра и мониторинга особо охраняемых природных территорий с созданием геоинформационной системы по каждой особо охраняемой природной территории.

5. Обеспечить должный уровень государственного контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий.

Создание генетического фонда объектов растительного мира, занесенных в Красную книгу. Наиболее уязвимая часть биологического разнообразия Пермского края представлена 102 видами животных, растений и других организмов, занесенных в Красную книгу, которые нуждаются в охране. В настоящее время в Пермском крае выявлено 716 мест обитания этих видов. Статус таких видов предусматривает организацию и обеспечение мер по сохранению видов и их местообитаний на всей территории края. К таким мерам относятся:

- ведение учета, кадастра, мониторинга состояния растений, животных и других организмов и мест их обитания;
- создание, поддержание и развитие живых коллекций растений;
- восстановление численности природных популяций растений;
- создание резервных мест обитания растений в подходящих природных условиях;
- издание Красной книги растений, животных и других организмов Пермского края;
- осуществление государственного контроля за соблюдением действующего законодательства в области охраны объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу.

Выявление на территории Пермского края редких и находящихся под угрозой исчезновения почв. Ведение Красной книги почв Пермского края, учрежденной Правительством Пермского края в 2007 г., предусматривает проведение мероприятий, направленных на обеспечение сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения почв Пермского края.

2.5. Функционально-целевой блок «Развитие территорий»

При ближайшем рассмотрении ФЦМУ возникает вопрос: а зачем в ней выделяется функционально-целевой блок (ФЦБ) «Развитие территорий»? Ведь в данном случае мы говорим об муниципальных образованиях, деятельность которых регулируется ФЗ-131 «О местном самоуправлении»[1] и данные образования не имеют непосредственного административного подчинения региональной власти. Но здесь возникает следующая проблема: с одной стороны, муниципальные образования не подчинены региональной власти, с другой стороны – региональная власть отвечает за деятельность субъекта, который состоит из муниципальных образований. Поэтому возникает настоятельная необходимость поиска механизмов взаимодействия региональной власти и территорий. Поэтому в модели управления регионом выделен блок, отвечающий за деятельность муниципальных образований и призванный обеспечивать их эффективное взаимодействие с региональной властью.

Для того, чтобы достичь весомых результатов в развитии края, необходима работа государственных и муниципальных органов власти единой командой, общее понимание целей и результатов деятельности.

По причине того, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, исполнительная власть региона опирается на следующие принципы взаимодействия с муниципальной властью:

Принцип децентрализации системы управления. Мы исходим из того, что каждая территория обладает своей спецификой, и наиболее глубоко местные задачи, проблемы и противоречия понимают муниципальные органы власти. Поэтому стратегические решения по развитию той или территории должен принимать глава муниципального района, городского округа. Соответственно, именно он несет всю полноту ответственности за все, что происходит на территории, и является центром принятия решений. Муниципальные районы, городские округа наделяются инвестиционным ресурсом и самостоятельно определяют приоритеты по капитальным вложениям.

Принцип финансовой прозрачности. Система распределения финансовых средств должна быть понятной и должна стимулировать муниципалитеты к развитию. В основе распределения финансового ресурса лежит «подушевой» принцип. Это позволяет исключить субъективные решения при распределении средств.

Принцип единого целеполагания. Региональная и муниципальная власть совместно разрабатывают и принимают основные идеологические подходы и следуют им.

Принцип конкурентности. Муниципалитеты работают в условиях «конкурентной среды», соревнуясь за человеческий потенциал, финансовые ресурсы, новые возможности развития.

2.5.1. Рост самообеспеченности муниципальных образований

Исходя из стратегических направлений развития Пермского края, сформулирована миссия *ФЦБ «Развитие территорий»* – формирование сильных финансово-самостоятельных муниципальных образований, способных обеспечить социально-экономическое развитие территорий, разделяющих идеологию региональной власти и мотивированных на достижение целевых показателей данного ФЦБ.

В рамках достижения указанной миссии выделяются следующие направления функционирования ФЦБ «Развитие территорий»:

1. Оптимизация системы взаимодействия органов государственной власти Пермского края с органами местного самоуправления.
2. Рост собственных доходов бюджетов муниципальных образований.
3. Решение проблем моногородов.
4. Повышение эффективности расходов муниципальных бюджетов.
5. Формирование конкуренции муниципалитетов за финансовый ресурс.
6. Формирование оптимального каркаса расселения на территории Пермского края.

[1] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации» (закон о МСУ). Принят Государственной Думой Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

7. Итоги объединения Коми-Пермяцкого автономного округа с Пермской областью.

Рассмотрим каждое из представленных направлений в отдельности.

Оптимизация системы взаимодействия органов государственной власти Пермского края с органами местного самоуправления.

Для того чтобы «вертикаль власти» работала в общей идеологии и была эффективна, в муниципальных образованиях края внедряется функционально-целевая модель управления. Данная модель позволяет установить прозрачные управленческие взаимоотношения между краевой и муниципальной властью не только на уровне первых руководителей, но и по каждому виду экономической деятельности.

В 2009-2010 гг. всеми 48 муниципальными районами, городскими округами края приняты правовые акты, утверждающие новые структуры администраций или перераспределяющие функциональные обязанности внутри администрации с элементами функционально-целевой модели управления.

В последние годы сформирована *практика заключения Соглашений* между функционально-целевыми блоками Правительства и муниципальными образованиями края для достижения показателей социально-экономического развития в разрезе видов экономической деятельности.

На заседаниях Правительства края *рассматриваются Отчеты глав* муниципальных районов, городских округов по итогам выполнения соглашений.

Ряд показателей социально-экономического развития, отраженных в соглашениях, входят в систему оценки деятельности органов местного самоуправления.

Для формирования положительной динамики социально-экономического развития муниципальных образований, повышения личной заинтересованности глав муниципальных районов (городских округов) в реализации региональных приоритетов на их территориях, достижения целевых показателей деятельности функционально-целевых блоков, создана система мотивации органов местного самоуправления – *Конкурс муниципальных районов (городских округов) Пермского края.* Конкурс проводится регулярно, с подведением ежеквартальных и ежегодных итогов. По результатам конкурса лучшие муниципальные образования получают денежные вознаграждения, которые направляются на развитие территорий, а также на поощрение глав и их команд.

Традиционной постоянно действующей площадкой для взаимодействия органов государственной власти с руководителями территорий края является Совет глав городских округов и муниципальных районов при губернаторе Пермского края. На заседаниях Совета обсуждаются важнейшие вопросы государственной политики и местного самоуправления, вырабатывается общая позиция по проблемным вопросам, принимаются коллегиальные решения.

Чтобы довести общую идеологию в управлении до уровня муниципалитетов, проведены обучающие семинары при губернаторе края по вопросам формирования и внедрения функционально-целевой модели управления.

С 2008 г. в крае практикуется такая форма взаимодействия региональной и муниципальной власти, как выездные обучающие семинары. За три года (2008-2010 гг.) было проведено 25 семинаров (рис. 1) и обучено 2768 чел. (рис. 2).

Вопрос обеспечения квалифицированными кадрами муниципальных образований требует системного подхода на уровне края. В целях создания целостного кадрового ядра, увеличения эффективности работы муниципальных служащих, в настоящее время принята *Концепция долгосроч-*

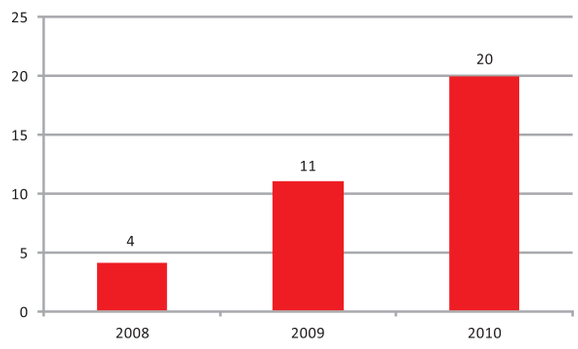


Рис. 1. Количество выездных семинаров для муниципальных служащих

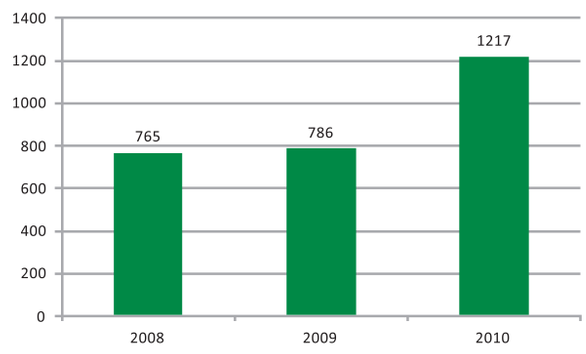


Рис. 2. Количество обученных муниципальных служащих на выездных семинарах

ной целевой программы «Развитие муниципальной службы Пермского края на 2012-2014 годы».

Отразить общекраевую идеологию применительно к конкретной территории и наметить основные приоритеты позволяют *Программы социально-экономического развития муниципальных образований* края. Правительство края оказывает организационно-методическую помощь муниципалитетам по подготовке программных документов. В период с 2007 г. по настоящее время приняты и действуют программы и стратегии социально-экономического развития в 45 муниципальных районах и городских округах края. В 2010 г. структура типовой программы актуализирована, разработана методика по ее подготовке. Данная методика предполагает ежегодную группировку муниципальных районов (городских округов) по уровню социально-экономического развития посредством дополнительного факторного анализа, а также через систему мониторинга показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, установленных действующим законодательством. Группировка производится Министерством регионального развития Пермского края в целях создания единого методического подхода при разработке муниципальными образованиями Стратегий и Программ. Методика проведения данной группировки разработана и утверждена Министерством регионального развития в августе 2011 г.

Рост собственных доходов бюджетов муниципальных образований

Основой устойчивого развития региона являются сильные, самообеспеченные муниципалитеты – одно из важных положений миссии. Для этого необходимо создать сбалансированную систему муниципальных образований, обладающих ресурсами к самостоятельному развитию. Для достижения самообеспеченности важнейшей задачей является рост собственных доходов муниципальных бюджетов.

С 2009 г. реализуется проект *«Оценка деятельности глав муниципальных районов и городских округов по росту самообеспеченности»*, ежеквартально рассматривается и оценивается динамика изменения налоговых, неналоговых доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов, городских округов. Результаты оценки включаются в Конкурс глав муниципальных районов, городских округов. Таким образом, региональная власть взаимодействует с муниципальными образованиями в системе координат, стимулирующей территории к росту самообеспеченности и исключающей иждивенчество и неэффективность.

Для развития собственного налогового потенциала муниципальных районов и городских округов, снижения уровня их дотационности с 2008 г. региональная власть работает над увеличением финансовой самостоятельности местных бюджетов, последовательно передавая муниципалитетам собственные налоговые источники.

Так, в 2008 г. к ранее переданному единому сельскохозяйственному налогу передан норматив отчислений *по налогу на доходы физических лиц* в размере 5% от суммы налога, поступающего в консолидированный бюджет края.

В 2009 г. дополнительно на муниципальный уровень переданы следующие единые нормативы отчислений налогов, поступающих в консолидированный бюджет края:

- по налогу на доходы физических лиц – *в размере 10% от суммы налога.*
- по транспортному налогу – *в размере 100% от суммы налога.*
- по налогу на имущество организаций – *в размере 70% от суммы налога.*

С 1 января 2012 г., в связи с передачей с муниципального уровня на краевой полномочий по здравоохранению; с муниципального на федеральный – полномочий по содержанию милиции общественной безопасности, нормативы отчислений налогов, поступающих в бюджеты муниципальных образований, вновь будут изменены. Теперь в бюджеты муниципальных районов (городских округов) зачисляются налоговые доходы от следующих налогов, подлежащие зачислению в бюджет Пермского края:

- налога на доходы физических лиц – по нормативу 10% от налога, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет Пермского края;
- транспортного налог – 100% налога, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края;
- единый сельскохозяйственный налог – 100% доходов бюджета Пермского края.

Таким образом, муниципальные образования сегодня по-настоящему заинтересованы в увеличении собственных доходов, в эффективной работе бизнеса, увеличении собираемости налогов. Налог «работает по месту жительства», другими словами, вкладывается в развитие той территории, где он собран.

С 2007 г. собственные доходы муниципалитетов (налоговые, неналоговые доходы и дотации) увеличились на 44% (рис. 3).

Закрепление дополнительных нормативов от налоговых доходов за местными бюджетами позволило обеспечить территории стабильными источниками доходов и уменьшить зависи-

мость от дотаций из краевого бюджета. Однако сильная дифференциация в распределении налоговых источников между муниципальными образованиями становится препятствием на пути полного замещения дотаций налоговыми поступлениями.

Так, объем фонда финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов до 2009 г. формировался в размере, эквивалентном 18% от доходов бюджета Пермского края без учета безвозмездных поступлений, неналоговых доходов, направляемых на определенные расходы в соответствии с федеральным законодательством, и процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов. С 2009 г. объем фонда финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов формировался в размере, эквивалентном 14%.

Законом Пермского края с 1 января 2012 г. объем регионального фонда финансовой поддержки муниципальных, районов, городских округов будет установлен в размере, эквивалентном 11,5%.

Сокращение данного фонда с 2012 г. связано с передачей части полномочий муниципальных образований на региональный и федеральный уровень. Объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в структуре доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов, бюджетов городских округов уменьшились с 15,9% в 2007 г. до 12,66% в 2010 г., а налоговые и неналоговые доходы в структуре доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов, бюджетов городских округов за аналогичный период выросли с 41,9% до 50,8%. (рис. 4).

Налоговые, неналоговые доходы в сопоставимых ценах, переданные доходы на муниципальный уровень.

Изменение налоговых и неналоговых доходов, переданных на муниципальный уровень, представлено на рис. 5.

Как показывает рис. 5, доходы, переданные на муниципальный уровень, возросли с 2007 г. по 2010 г. в 8,5 раз.

Есть еще одно нововведение для повышения эффективности взаимодействия региональной и муниципальной властей. В процессе исполнения бюджета Пермского края часть превышения фактических доходов над плановыми направляется в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов, в фонд софинансирования расходов, а также на погашение дефицита и(или) расходы краевого бюджета в пропорции «18-42-40», которая действовала до 2009 г. (рис. 6).

В связи с закреплением дополнительных нормативов налоговых доходов за бюджетами муниципальных районов (городских округов) Пермского края начиная с 2009 г. дополнительные доходы, полученные сверх общего объема доходов, утвержденного законом о бюджете, распределялись следующим образом:

- в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) направляется 14%;
- в региональный фонд софинансирования расходов согласно закону о бюджете края (по душевому принципу) направляется 42%, которые и распределяются между муниципальными районами, городскими округами.
- на погашение дефицита и (или) расходы краевого бюджета 44%.

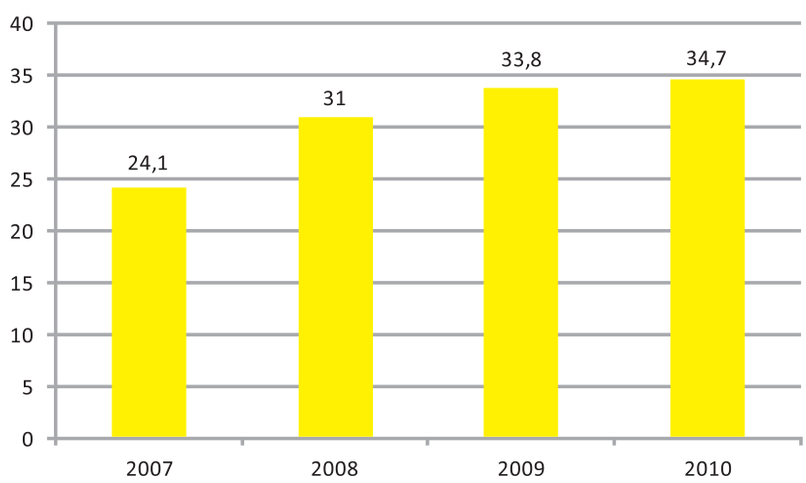


Рис. 3. Собственные доходы консолидированных бюджетов муниципальных районов (городских округов), млрд руб

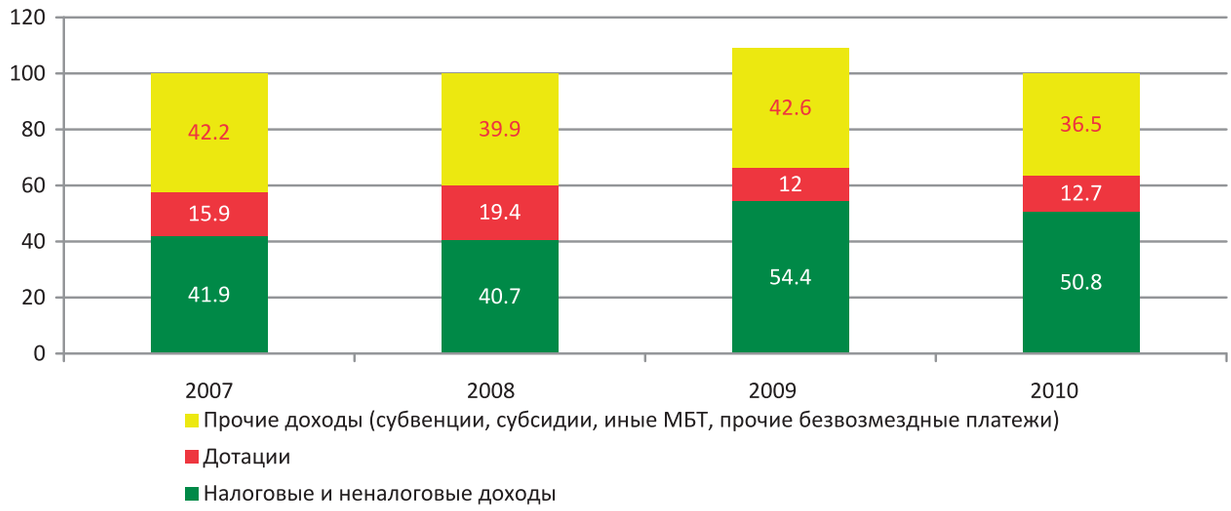


Рис. 4. Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов Пермского края

Начиная с 2012 г. схема распределения дополнительных доходов краевого бюджета будет изменена на «11,5-36-52,5». Это объясняется передачей полномочий по здравоохранению с муниципального уровня на краевой, по содержанию милиции общественной безопасности – с муниципального на федеральный уровень. Передача постоянных источников доходов муниципальным образованиям края позволила местным бюджетам сохранить устойчивость и стабильность во время финансового кризиса.

Решение проблем моногородов

К моногородам относятся те поселения (город, посёлок), где жизнь и благополучие людей находятся в тесной зависимости от деятельности одного предприятия, либо группы предприятий, связанных единой производственной цепочкой или обслуживающих один и тот же рынок, на которых занято более четверти экономически активного населения.

В 2010 г. была сформирована Рабочая группа по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции[2], в состав которой вошли представители федеральных органов исполнительной власти, Администрации Президента Российской Федерации, государственных корпораций и банков с государственным участием, институтов развития и Федерации независимых профсоюзов. В рамках деятельности Рабочей группы по модернизации моногородов был сформирован общий федеральный перечень, состоящий из 335 городов. В его состав вошли и муниципальные образования Пермского края: гг. Чусовой, Красновишерск, Соликамск, Добрянка, Очер, Нытва, Александровск, Губаха, Горнозаводский муниципальный район (г. Горназоводск, с. Пашия, п. Теплая гора), пп. Юго-Камск, Уральский.

Действенной мерой нейтрализации последствий кризиса в городах и поселках с единственным крупным градообразующим предприятием стал проект Правительства Пермского края *«Реструктуризация моногородов»*.

Основная задача данного проекта – это диверсификация экономики монопрофильных муниципальных образований Пермского края.

В качестве основного инструмента реализации поставленной задачи выступает комплексный инвестиционный план модернизации моногорода (далее КИП). КИП выступает в качестве управленческого документа. Главное предназначение КИП – переориентировать систему управления городом с управления ограниченными ресурсами на управление неограниченными возможностями. Переход с управления тем, что «есть у меня», на управление тем, чего «у меня нет и быть не может, но что есть для меня» – таков тот основной результат, на достижение которого направлен КИП, как управленческий инструмент нового поколения.

Постановлениями Правительства Пермского края утверждены «Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусового Пермского края на 2010-2015 годы»[3] и долгосрочная целевая программа «Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусовой Пермского края на 2010-2015 годы»[4].

[3] Постановление Правительства Пермского края «Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусового Пермского края на 2010-2015 годы». Принято 08.12.2010 № 1009-п.

[4] Постановление Правительства Пермского края от 17.11.2011 N 911-п «О внесении изменений в долгосрочную целевую программу «Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусового Пермского края на 2010-2015 годы», утвержденную Постановлением Правительства Пермского края от 08.12.2010 N 1009-п».

Рис. 5. Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов Пермского края

По реализации мероприятий Комплексного инвестиционного плана модернизации моногорода Чусовому выделены финансовые средства в сумме 857,6 млн руб., в том числе:

- на развитие инженерной инфраструктуры промышленной площадки «Лямино» в сумме 683,4 млн руб.;
- на развитие малого и среднего предпринимательства – 99 млн руб. (в том числе на строительство бизнес-инкубатора – 22,5 млн руб);
- на капитальный ремонт многоквартирных домов из фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства – 75,2 млн руб.

В рамках реализации инвестиционного плана моногорода Чусового к 2015 г. будут созданы два новых производства: завод по производству керамических блоков и высокотехнологичный домостроительный комбинат.

Также в ближайшие годы будет продолжена совместная работа Правительства края и органов местного самоуправления моногородов по разработке мероприятий, направленных на диверсификацию городской экономики, снижение чрезмерной зависимости от единственного градообразующего предприятия.

Повышение эффективности текущих расходов бюджетов муниципальных образований.

Эффективное развитие территорий разного иерархического ранга предполагает не только увеличение их собственных доходов, а также сокращение неэффективных текущих расходов и увеличение расходов на развитие территории.

В ФЦБ «Развитие территорий» создана система мероприятий, направленная на повышение эффективности текущих расходов бюджетов муниципальных образований.

Для повышения эффективности и прозрачности управления финансами бюджеты муниципальных образований разделены на «бюджет текущих расходов» и «бюджет развития».

Бюджет текущих расходов ориентирован на поддержание систем жизнеобеспечения насе-

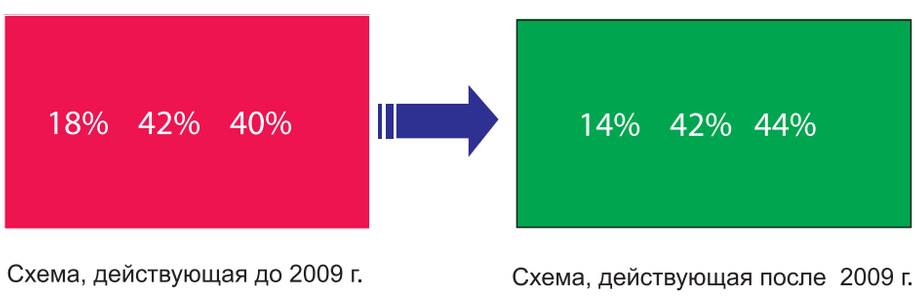


Рис.6. Изменение схемы распределения дополнительных доходов краевого бюджета

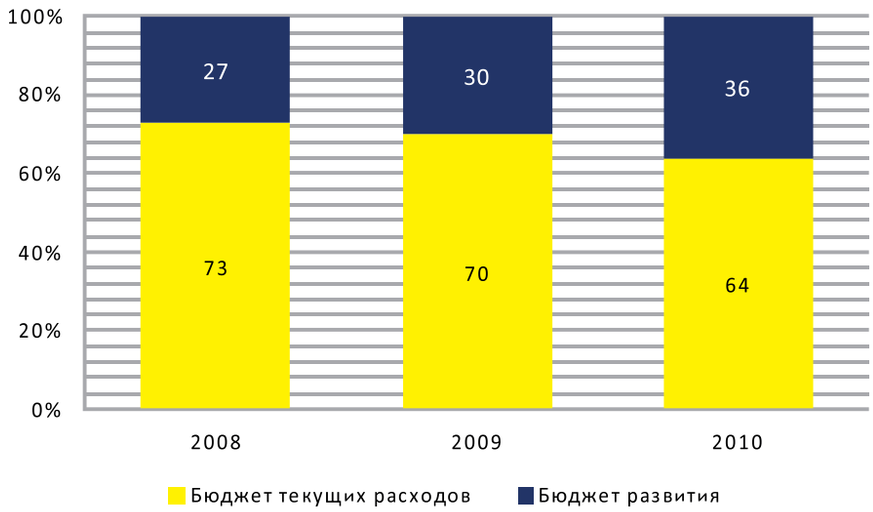


Рис. 7. Доля бюджета развития и бюджета текущих расходов в общих расходах консолидированных бюджетов муниципальных образований Пермского края

ления. Это расходы на текущее содержание социальных объектов, дорог, зарплата работникам бюджетной сферы и т.д.

Бюджет развития по своей сути – это инвестиции, которые способствуют развитию территории, ее экономики, инфраструктуры, улучшению качества жизни населения. Бюджет развития направлен на увеличение доходной части бюджета и сокращение текущих расходов, нейтрализацию рисков будущих периодов. Это расходы на строительство дорог, школ, больниц, реконструкцию сетей теплоснабжения, развитие малого бизнеса и сельского хозяйства, и т.д.

В связи с этим в органах местного самоуправления проводится оптимизация текущих расходов. В результате с 2008 г. «текущие расходы»

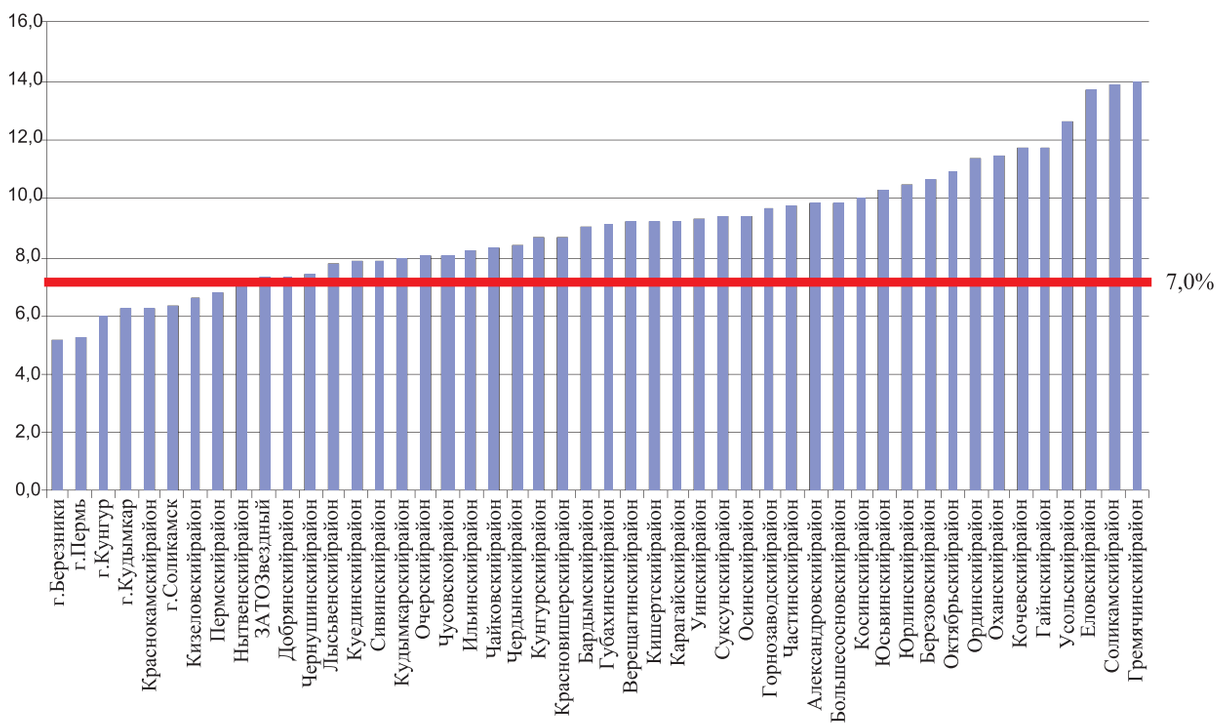


Рис. 8. Рейтинг муниципальных районов (городских округов) по доле расходов бюджетов на содержание органов местного самоуправления в общем объеме расходов (консолидированных) бюджетов за 2009 г., %

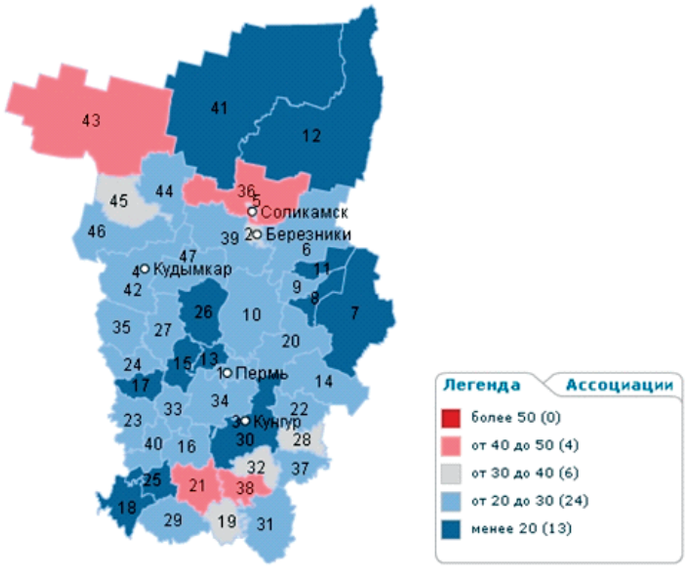


Рис. 9. Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления, % от общей численности населения

местных бюджетов пусть незначительно, но сокращаются, в то время как «бюджет развития» увеличивается (рис. 7).

Курс на эффективность расходования местных бюджетов связан также с оптимизацией затрат на содержание органов местного самоуправления (ОМСУ). В Пермском крае разработана и внедрена Методика расчета нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления, в соответствии с которой ежегодно устанавливаются нормативы по каждому муниципальному образованию Пермского края. Так же, ежеквартально осуществляется анализ данных затрат, оценивается доля расходов на содержание местных органов власти в общем объеме расходов консолидированных бюджетов муниципалитетов (рис. 8). Анализ рис. 8 позволяет сделать следующие выводы:

Высокий уровень расходования бюджетных средств на содержание местных администраций: более 10,0% от общего объема расходов бюджета муниципального образования отмечен в 13 муниципальных районах. Максимальный уровень расходования средств на содержание ОМСУ в 2010 г. имели: Соликамский район – 12,8% от расходов бюджета, Еловский район – 12,6 %, Березовский район – 11,2%.

Ниже среднего сложилась доля расходов на содержание местных администраций от общего объема расходов бюджета муниципального образования в пяти муниципальных образованиях. Минимальный уровень расходования средств на содержание ОМСУ в 2010 г. имели: Кизеловский район – 3,3% от расходов бюджета, г.Пермь – 4,8%, г.Березники – 5,7%.

Следует отметить, что на данный показатель оказывает влияние не только снижение расходов на содержание органов местного самоуправления, но и увеличение общего объема бюджета, в том числе за счет федеральных и краевых средств.

Это оценка со стороны региональной власти. Но есть еще одна оценка – со стороны населения. И вот здесь есть о чем задуматься, поскольку удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления довольно низка – доля населения, удовлетворенного деятельностью местных органов власти ниже 50% и в большинстве территорий имеет тенденцию к снижению (рис. 9). Хотя есть некоторые положительные сдвиги в отношении к деятельности местных чиновников: удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления в Болыпесосновском районе возросла с 12% в 2008 г. до 28% в 2009г.; в г. Соликамске – с 15,2% до 30,6 %; г. Кунгуре – с 14,3% до 27,4%.

Формирование конкуренции муниципалитетов за финансовый ресурс.

С 2008 г. в крае создан финансовый источник для инвестиционной деятельности муниципальных образований путем аккумулирования средств в региональном Фонде софинансирования расходов (ФСР). Определен механизм распределения средств между муниципальными образованиями по подушевому принципу. Данный ресурс используется территориями для финансирования

приоритетных региональных и муниципальных инвестиционных проектов, при котором муниципалитеты самостоятельно выбирают направления расходования выделяемых средств.

ФСР создает конкуренцию между муниципалитетами за жителей, мотивирует глав к оптимизации текущих расходов и направлению средств на инвестиции в капитальные объекты, так как предполагает 25% софинансирование проектов из местного бюджета.

Всего за три года существования в фонд поступило 17,86 млрд руб. В 2008-2009 гг. ФСР рассматривался в основном как механизм распределения возникшего профицита и планировался только на один год с учетом финансовых возможностей краевого бюджета и неосвоенных остатков средств предыдущего финансового года. Сегодня мы перешли к плановому формированию фонда. С 2011 г., в соответствии с методикой планирования бюджетных ассигнований Пермского края, ФСР будет ежегодно формироваться в размере 3% от объема доходов бюджета края (без учета распределяемого в течение года профицита). В трехлетнем бюджете края предусмотрены следующие объемы ФСР: 2011 г. – 1,5 млрд руб. 2012 г. – 1,7 млрд руб., 2013 г. – 1,77 млрд руб. (рис. 10).

Это позволит муниципалитетам осуществлять долгосрочное планирование своих строек, просчитывая источники финансирования на весь период возведения объектов, а при необходимости, перераспределять средства ФСР в рамках трехлетнего планового периода на текущий финансовый год.

Ресурсы ФСР позволяют решить проблемы со строительством многих социально значимых объектов. Но в территориях с небольшим количеством населения средств фонда не всегда хватает для того, чтобы закончить стройку наиболее масштабных объектов, требующих больших инвестиций.

Для разрешения данной проблемы разработан проект краевого закона, в котором предусмотрен механизм финансирования строительства «финансово-емких» объектов. Согласно данному законопроекту, с 1 января 2011 г. органам местного самоуправления будут предоставляться субсидии на уплату процентов по кредитам, полученным в кредитных организациях под госгарантии края на финансирование строительства объектов общественной инфраструктуры муниципального значения. Таким образом, муниципалитеты смогут привлекать дополнительный финансовый ресурс для завершения крупных строек.

Результативность ФСР следующая. За период с 2008 г. по 2010 г. с использованием ФСР разработано:

- тридцать восемь документов территориального планирования;
- разработано двадцать пять проектно-сметных документации.;
- семьдесят три объекта газификации;
- тридцать объектов водоснабжения и канализации;
- двадцать восемь объектов строительства и реконструкции объектов образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, дорожного хозяйства.

Среди наиболее значимых законченных строек – физкультурно-оздоровительные комплексы в Орде, водопровод восточной части Верещагино, школа №2 и женская консультация в Чайковском, детский сад с бассейном в селе Платошино Пермско-

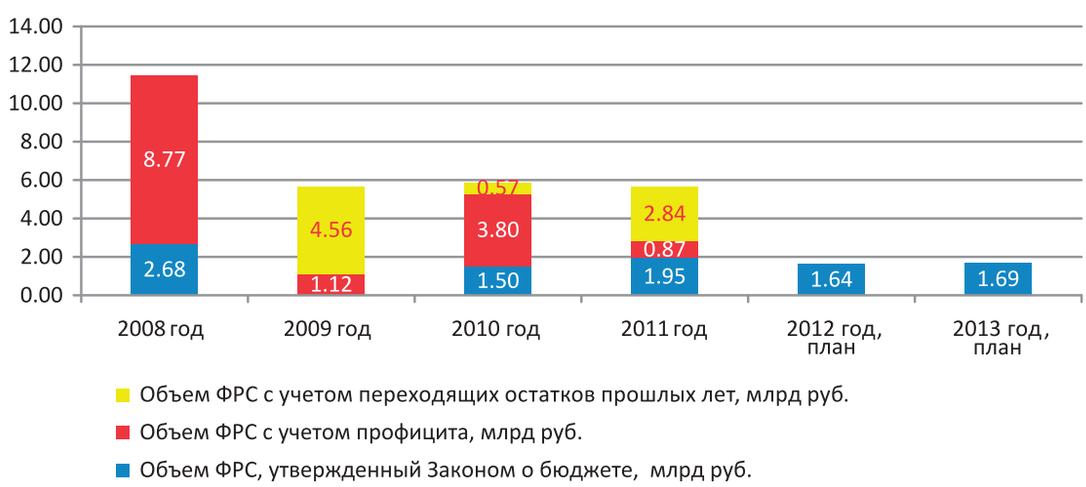


Рис. 10. Объем фонда софинансирования расходов

го района, школы в Бардымском, Осинском районах. гг. Кудымкаре, Чусовом. стационар районной больницы в Ильинском районе. Выполнена реконструкция ряда школ и участковой больницы в Кудымкарском районе, культурно-делового центра и котельной в Кудымкаре.

Формирование оптимального каркаса расселения на территории Пермского Края

В течение последних трех лет построено и реконструировано большое количество социально значимых объектов в территориях. Но сегодня, при рассмотрении целесообразности строительства новых объектов, необходимо более взвешенно подходить к вопросу перспектив экономического развития населенных пунктов, способности муниципальных образований в дальнейшем содержать объект, оценивать тенденции расселения и миграции в территории. С учётом этих составляющих, сегодня формируется опорный каркас расселения на территории края.

Пермский край характеризуется «мелкоселенностью», то есть большим количеством разбросанных, мелких деревень и поселков, многие их которых не имеют собственных доходов, отдалены от основных осей развития. Время бросает такой структуре расселения серьезный вызов. Разветвленная инженерная и социальная инфраструктура при устойчивом снижении численности населения могут привести в ближайшее время к серьезным диспропорциям и увеличению доли текущих расходов.

Поэтому важнейшей из задач на будущий период мы считаем достижение компактности проживания. Необходимо создать условия, чтобы при выборе места жительства в районах и городах края граждане предпочитали наиболее благополучные населенные пункты, приближенных к основным осям транспортной инфраструктуры края и имеющие перспективы развития.

Для этого планируется выделить и усилить населенные пункты, которые потенциально могли бы развиваться более быстрыми темпами и стать «центрами притяжения» для населения и бизнеса, в которых могли бы сконцентрироваться объекты социальной инфраструктуры и обеспечивался высокий уровень предоставления государственных и муниципальных услуг.

Мы двигаемся к более компактной структуре проживания – а значит, к более эффективному расходованию средств на содержание жилья, дорог, социальных объектов. Эта задача будет решаться через Схемы территориального планирования. Схемы пространственного развития края в целом и отдельных территорий, мастер-планы и генеральные планы городов и поселений.

Итоги объединения Коми-Пермяцкого автономного округа с Пермской областью

2010 г. – год пятилетнего юбилея Пермского края. Сегодня можно оценить итоги объединения двух субъектов РФ. Как отмечает Министерство регионального развития Российской Федерации, до момента объединения ситуация в Коми-Пермяцком автономном округе характеризовалась как неблагополучная. Ограниченная транспортная доступность, неэффективная экономика, крайне низкая финансовая самообеспеченность территории привели к неконкурентоспособности экономики Коми-Пермяцкого автономного округа, снижению уровня и качества жизни населения.

Согласно данным Росстата, по среднедушевым доходам населения в 2005 г. Коми-Пермяцкий автономный округ занимал 86 место в Российской Федерации (Пермская область – 22 место), социальные выплаты в структуре доходов населения составляли 26% (в Пермской области – 12 %). Среднемесячная заработная плата рабочих и служащих в Коми-Пермяцком автономном округе в 2005 г. составляла 4595 руб., что было на 40% ниже среднемесячной заработной платы в Пермской области. В 2003 г. в Пермской области на душу населения производился ВРП в размере 83 тыс. руб., в Коми-Пермяцком автономном округе – 23 тыс. руб. Дотационность бюджета Коми-Пермяцкого автономного округа в 2005 г. составляла 78%.

В 2005 г. существенного обновления требовал имущественный комплекс социальной сферы. В Коми-Пермяцком автономном округе все виды благоустройства имели только 12% дошкольных учреждений (в Пермской области – 84 %), 18,4% школ (в области – 71,7%); состояние 60% школ оценивалось, как ветхое, 13% – аварийное.

Социально-экономическое развитие Коми-Пермяцкого округа в 2005-2010 гг. было направлено на решение задач, определенных Уставом Пермского края, с учетом этнокультурных особенностей территории и уровня социально- экономического развития округа, сложившегося на момент объединения двух субъектов Российской Федерации – Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Совместными усилиями всех ветвей власти удалось достичь позитивных изменений в преобразовании инфраструктуры, этнокультурном развитии, социально-демографической ситуации.

В результате объединения с Пермской областью, значительно возросли размеры субвенций муниципальным образованиям Коми-Пермяцкого округа. Бюджеты муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа в 2010 г. к уровню 2005 г. увеличились по доходам в 2,7 раза, по расходам – в 2,8 раза (табл. 1).

Таблица 1

Бюджеты муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа в 2005-2009 гг., млн руб.

Муниципальные образования	2005 г.		2009 г.		Рост в 2009 г. к 2005 г., разы	
	Доходы	Расходы	Доходы	Расходы	Доходы	Расходы
Консолидированные бюджеты муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа, всего	1218	1222	3299	3368	2,7	2,8
в том числе:						
г. Кудымкар	192	198	520	505	2,7	2,6
Кудымкарский район	235	236	711	747	3,1	3,1
Юсьвинский район	215	210	561	590	2,6	2,8
Юрлинский район	112	108	324	354	2,9	3,3
Кочевский район	134	138	370	371	2,8	2,7
Косинский район	118	117	315	335	2,7	2,9
Гайнский район	212	215	471	473	2,2	2,2

Кроме того, у территорий округа появилась возможность участвовать в инвестиционных и приоритетных проектах, привлекать ресурсы ФСР Пермского края.

С 2007 г. по 2010 г., за счет средств краевого бюджета, с привлечением средств федерального и местных бюджетов, финансировалось *строительство важнейших объектов инфраструктуры:*

• построена автодорога Коса – Соликамск и участок Кама – Шемейный автодороги Березники – Кудымкар – граница Кировской области;

• построено 65,3 км автомобильной дороги Пермь – Кудымкар – Сыктывкар, в том числе сдан мост через р. Кама у п. Гайны. Строительство дороги в настоящее время продолжается;

• отремонтировано более 30 км муниципальных дорог.

Идет газификация районов Коми-Пермяцкого округа:

• сдана первая очередь и вторая очередь газопровода Очер – Кудымкар – Купрос;

• осуществляется передача в эксплуатацию II-й очереди газопровода;

• газифицируется южная часть территории округа – г. Кудымкар, Юсьвинский и Кудымкарский районы.

Строятся, и реконструируются *важнейшие культурные и социальные объекты:*

• идет реконструкция Коми-Пермяцкого национального драматического театра им. М.Горького;

• идет строительство окружного кожно-венерологического диспансера в г. Кудымкар;

• идет строительство лечебного корпуса Юрлинской центральной районной больницы;

• построены три общеобразовательные школы в Косинском и Кудымкарском районах, г. Кудымкаре;

• построен учительский дом в. д. Разино Кудымкарского района;

• построены два детских сада в Кочевском районе;

• построено шесть офисов общеврачебной практики в Кудымкарском районе;

• построен плавательный бассейн в г. Кудымкаре;

• завершается строительство Купросской средней общеобразовательной школы в Юсьвинском районе;

• начато строительство двух общеобразовательных школ в Гайнском и Кочевском районе; четырех детских садов в Кудымкарском районе;

• начато строительство спортивного зала в Косинском районе.

Всего за пять лет за счет средств краевого бюджета с привлечением средств федерального и местных бюджетов в социальную сферу Коми-Пермяцкого округа вложено инвестиций около 2 млрд руб.

Какова ситуация в Коми-Пермяцком округе в настоящее время? Ведь уже можно оценить экономический эффект от объединения. Вот некоторые цифры.

По данным Пермьстата, в 2010 г. объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг крупными и средними организациями Коми-Пермяцкого округа составил 1,9 млрд руб. или 123% к 2005 г.

Среднемесячная заработная плата на одного работающего в 2010 г. в Коми-Пермяцком округе по крупным и средним организациям составила 12554 руб.

При этом следует отметить, что среднемесячная зарплата в округе в период объединения росла более высокими темпами, чем в Пермском крае: по

сравнению с 2005 г. она выросла в 2,4 раза, тогда как в Пермском крае за данный период произошло увеличение в 1,9 раза.

В Коми-Пермяцком округе в 2008 г. введено жилья по сравнению с 2005 г. в 2 раза больше, в кризисном 2009 г. – в 1,2 раза больше, чем в 2005 г., а в 2010 г. – в 1,3 раза больше, чем в 2009 г.

В 2010 г. по сравнению с 2009 г. в округе улучшилась демографическая ситуация, число родившихся увеличилось на 37%, число умерших сократилось на 20%.

Увеличивается общая продолжительность жизни населения в Косинском, Юрлинском, Кудымкарском районах, городе Кудымкаре.

Однако, есть еще довольно важные нерешенные проблемы. В течение 2007-2009 гг. в Коми-Пермяцком округе была высокая миграция населения. В 2009 г. показатель миграции составил минус 423 чел., в 2010 г. – минус 365. Сохранение человеческого потенциала, удержание трудоспособного населения на территории округа, создание центров, притягивающих молодых и перспективных, является важной задачей руководителей территорий Коми-Пермяцкого округа на ближайшие годы.

В соответствии со ст.32 Устава Пермского края, одним из принципов социально-экономического развития Пермского края является принцип сохранения и развития национальных культур. Основным инструментом для выполнения задачи по сохранению этнической самобытности коми-пермяцкого народа является краевая целевая Программа развития и гармонизации национальных отношений народов Пермского края, проекты Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа, Министерства культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края (табл. 2).

Таблица 2

Средства краевого бюджета Пермского края за 2006-2010 гг. на реализацию мер по сохранению и развитию культуры Коми-пермяцкого народа, млн руб.

Финансирование программ, проектов и мероприятий	2006	2007	2008	2009	2010	Итого
Краевая целевая программа развития и гармонизации национальных отношений народов Пермского края	1057,2	2309,9	1252,2	2268,8	2144,0	9032,1
Финансирование программ Коми-Пермяцкого автономного округа и проектов Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края	1200,0	2746,1	3270,7	2574,0	2574,0	12364,8
Реализация совместных проектов Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края и Министерства культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края	-	8000,0	-	530,0	3160,0	11690,0
Всего	2257,2	13056,0	4522,9	5372,8	7878,0	33086,9

Реализация Программы за пятилетний период позволила полностью обновить учебники коми-пермяцкого языка и чтения на I ступени общеобразовательной школы, издается художественная, методическая, научная литература на коми-пермяцком языке.

На базе Пермского государственного педагогического университета создан и проводит исследовательские работы Институт языка, истории и традиционной культуры коми-пермяцкого народа. *Создано новое государственное краевое учреждение культуры «Коми-Пермяцкий этнокультурный центр».*

В 2009-2010 гг. реализован проект *«Парма - территория новых возможностей»*, который направлен на возрождение традиционных народных промыслов и обрядов.

Значимым событием в этнокультурной сфере стала победа проекта *«Сохранение и развитие традиций национальной танцевальной культуры коми-пермяцкого народа»* в совместной программе Совета Европы и Минрегионразвития России по поддержке языков, культуры и СМИ национальных меньшинств в России.

Коми-Пермяцкий округ все чаще становится площадкой для проведения международных ме-

роприятий, направленных на развитие отношений с финно-угорским миром:

• Межрегиональный фестиваль национальных культур финно-угорских народов «Чудный карнавал»;

• I и II Международный социально-экономический форум финно-угорской молодёжи;

• XXVI Международная научная конференция студентов финно-угроведов «IFUSCO-2010»;

• Пермский краевой форум книги «С книгой в будущее!»;

• I летний творческий лагерь финно-угорской молодежи «FUгорт» (Дом будущего);

• Международная летняя языковая школа финно-угорской молодежи;

• Межрегиональный фестиваль искусств и народного творчества «Финно-угорский транзит: этническая феерия»;

• Краевой конкурс красоты среди девушек финно-угорских народов Пермского края «КРАСА ПАРМЫ-2010»;

• Девятый межрегиональный фестиваль исторических городов и населенных пунктов Прикамья «Кудымкар – город мастеров».

В преддверии завершения реконструкции здания театра решается проблема кадрового обеспечения деятельности. В 2011 г. проведен набор в Государственную Академию театрального искусства в г. Санкт-Петербурге III национальной коми-пермяцкой студии.

В 2011 г., благодаря победе юной коми-пермячки Анастасии Крохалевой на межрегиональном конкурсе красоты среди девушек финно-угорских народов «Звезда Севера – 2010», Пермский край принимает у себя конкурс «Звезда Севера-2011».

Таким образом, действующая на качественно новом уровне система, объединяющая административный ресурс власти, программные и проектные механизмы, потенциал государственных, муниципальных и общественных организаций, способствует реализации прав представителей коми-пермяцкого народа на сохранение этнокультурной самобытности. По данным социологического опроса, 80% жителей округа подтверждают возможность удовлетворения своих этнокультурных потребностей на родной земле.

2.6. Функционально-целевой блок «Управление государственными учреждениями»

В данной главе рассмотрим деятельность одного из функционально-целевых блоков, который отвечает за бюджетный сектор и называется «Управление государственными учреждениями».

Если охарактеризовать среду, в которой сформировалась система бюджетных учреждений в России, то можно выделить следующие ее основные проблемы.

1. Низкий уровень заработной платы работников учреждений социальной сферы: среднемесячная начисленная заработная плата работников учреждений значительно ниже среднемесячной начисленной заработной платы занятых в сфере экономики региона.

2. Недостаточная материальная обеспеченность государственных и муниципальных учреждений, необходимость их приведения в нормативное состояние, устранения предписаний надзорных органов, получения необходимых лицензий и аккредитаций (для безопасного пребывания людей в учреждении).

3. Монопольное положение бюджетного сектора, позволяющее учреждениям работать некачественно и при этом оказывать платные услуги на государственных площадях, оборудовании и в ущерб основной деятельности.

4. Отсутствие у клиента возможности выбора организации, оказывающей государственные и муниципальные услуги, или услуг, которые оплачиваются из бюджета.

Это, несомненно, не способствовало эффективной деятельности бюджетных учреждений и в условиях формирования конкурентных отношений возникала настоятельная необходимость реформирования бюджетного сектора, направленного на повышение качества предоставляемых им услуг.

Сегодня назрела необходимость переориентации бюджетных средств на достижение конечных результатов, в том числе путем повышения самостоятельности и ответственности бюджетных учреждений. В связи с этим Президентом Российской Федерации дано поручение высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации обеспечить внедрение современных технологий управления, способствующих снижению неэффективных расходов и повышению качества жизни граждан.

Пермский край является новатором в проведении реформы бюджетного сектора и ее проведение обусловило выделение ФЦБ «Управление государственными учреждениями» в ФЦМУ.

Схематично рынок государственных услуг можно представить достаточно просто (рис. 1).

Попробуем разобраться, кто покупает государственные услуги?

Согласно представленной схеме, Министерство – заказчик, имеющий бюджетный ресурс и действующий от имени налогоплательщиков, т.е. покупающий услуги для граждан – потребителей услуг: образовательных (Министерство образования), медицинских (Министерство здравоохранения), культурно-досуговых (Министерство культуры, массовых коммуникаций и молодежной политики), социального обслуживания (Министерство социального развития) и спортивных (Министерство физической культуры и спорта).

Кто перечисленные услуги продает?

Агентства – учредители учреждений, которые выступают подрядчиками при оказании государственных услуг. Отдельно взятое агентство представляет интересы поставщиков государственных услуг: образовательных (начального и среднего профессионального образования) – Агентство по управлению государственными учреждениями; медицинских – Агентство по управлению учреждениями здравоохранения; социального обслуживания – Агентство по управлению социальными службами

Кто получает услуги?

Граждане, относящиеся к определенным категориям, право которых на получение тех или иных социально значимых государственных услуг закреплено в законодетельстве (инвалиды, пожилые люди, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, несовершеннолетние и др.). Гарантированный государством перечень услуг они получают бесплатно, услуги для них покупает и оплачивает государство. В некоторых случаях предусмотрена частичная оплата этих услуг гражданином (например, проживание в доме-интернате).

Кто контролирует взаимодействие Агентств и Министерств?

Контроль осуществляют Инспекции – контрольно-надзорные органы, выступающие в отношении Министерств и Агентств вневедомственным контролером в определенных сферах: в сфере образования – Государственная Инспекция по надзору и контролю в сфере образования; в сфере коммунальных услуг – Государственная Инспекция вневедомственного контроля; в сфере экологии – Государственная Инспекция по экологии и природопользованию; в строительной сфере – Инспекция государственного строительного надзора и т.п.

Так, организационная структура исполнительных органов государственной власти представляет собой «Заказчиков» в лице Министерств и Агентств, «Подрядчиков» в лице Агентств и подведомственных им учреждений. Разделение этих функций направлено на повышение эффективности использования бюджетных средств при оказании государственных услуг. В рамках документа об утверждении государственного задания «Заказчик» определяет параметры государственных услуг: их перечень, объем (состав), качество и цену.

В структуру ФЦБ «Управление государственными учреждениями» (рис. 2) входят Департамент управления государственными учреждениями и три агентства – учредители краевых учреждений, оказывающих населению социально значимые услуги: Агентство по управлению учреждениями здравоохранения Пермского края, Агентство по управлению социальными службами Пермского края и Агентство по управлению государственными учреждениями Пермского края.

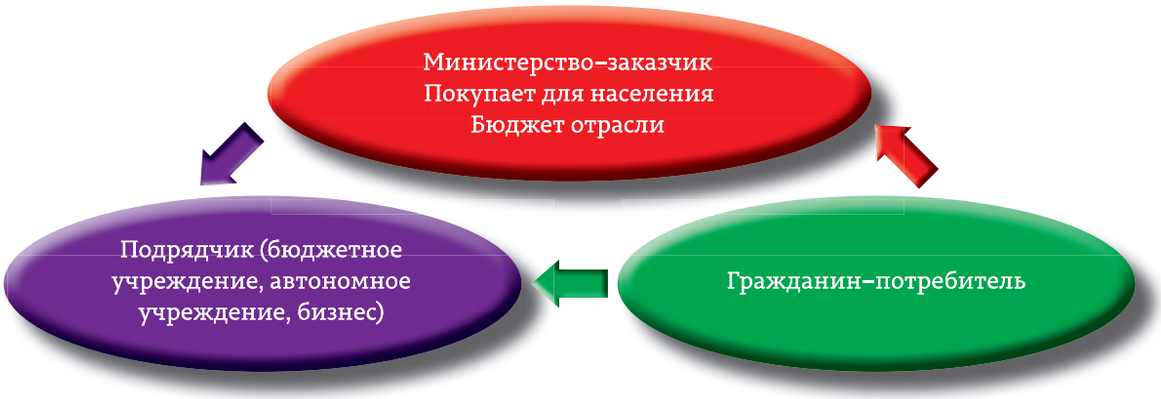


Рис. 1. Организация рынка государственных услуг

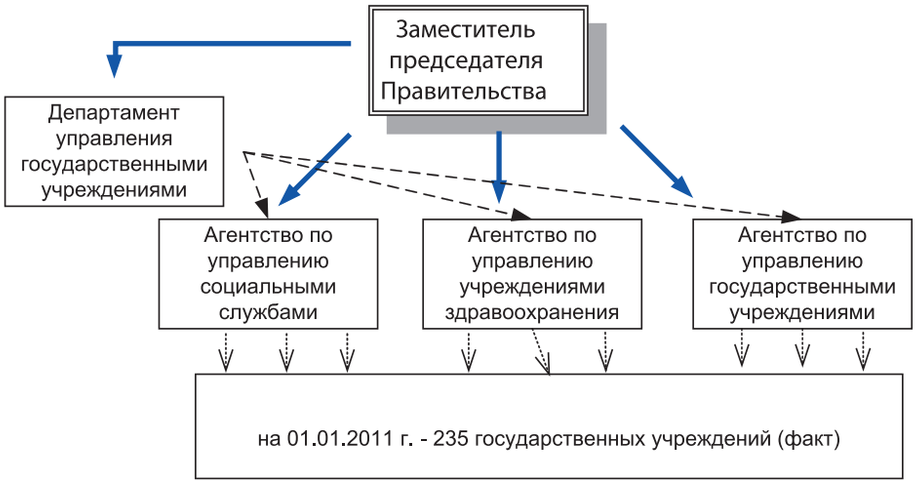


Рис. 2. Структура блока «Управление государственными учреждениями»

В Пермском крае на 1 января 2011 г. зарегистрировано более трех тысяч учреждений социальной сферы, из них свыше 235 краевых и более 2900 муниципальных учреждений социальной сферы.

В бюджетной сфере работает около 215 тыс. чел., из которых почти 180 тыс. чел. – работники муниципальных учреждений. В краевых учреждениях социальной направленности трудятся 25,8 тыс. чел. В разрезе видов экономической деятельности численность работников выглядит следующим образом (рис. 3).

Стратегической целью реформирования «бюджетного» сектора является повышение эффективности деятельности государственных учреждений, т.е. повышение качества предоставляемых ими услуг, что возможно только в условиях конкуренции в рыночной среде. Какие были сделаны шаги в этом направлении?

Шаг 1: разделены Заказчик, приобретающий услуги для населения, и Подрядчик, т.е. учреждения, предоставляющие эти услуги. Например, Министерство здравоохранения (Заказчик) и Подрядчик – ГУЗ «Краевая клиническая больница» (учредитель - Агентство по управлению учреждениями здравоохранения). Заказчик при размещении заказа руководствуется критерием качества услуг, т.к. освободился от обязательств по финансовой поддержке подведомственной бюджетной сети.

На краевом уровне Заказчик и учреждения разделены с 2006 г. Итогом разделения явилось размещение отраслевыми министерствами от

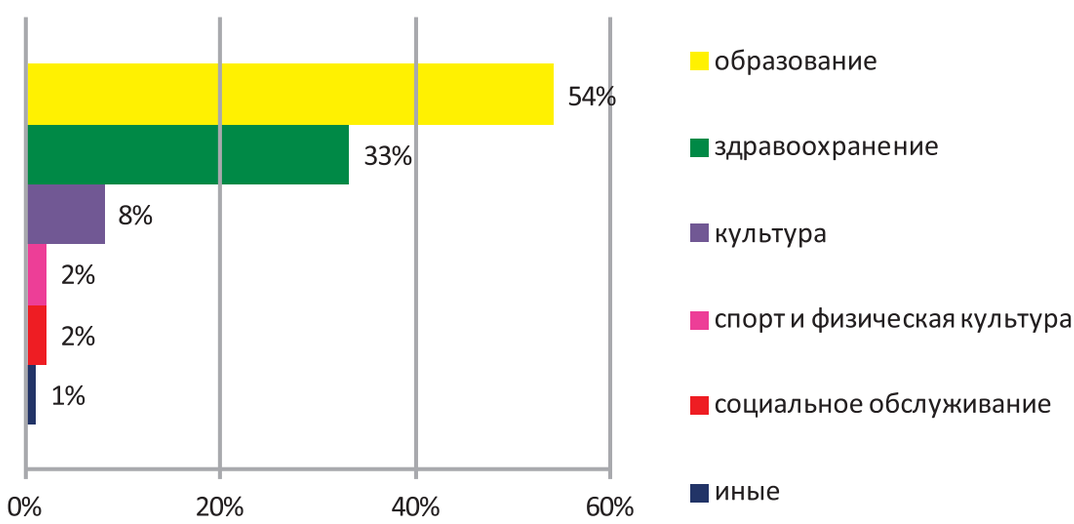


Рис. 3. Доля работников бюджетной сферы по видам экономической деятельности Пермского края

10 до 40% государственного заказа на государственные услуги для населения в частном секторе.

Шаг 2: созданы условия, при которых у учреждений появился мотив сокращения неэффективных расходов путем внутренней оптимизации, отказа от непрофильного имущества. Учреждениям предоставлена гарантия сохранения сэкономленного ими финансового ресурса и возможность его направления на развитие материально-технической базы и повышение заработной платы работников.

Шаг 3: внедрены конкурентные механизмы повышения качества предоставляемых учреждениями услуг. Все учреждения переведены на новые отраслевые системы оплаты труда, ориентированные на оплату за качество и результат. Многие учреждения получили статус автономных. Значительную часть непрофильных функций краевые и муниципальные учреждения закупают на конкурсной основе в рыночной среде. Осуществлены мероприятия по приведению учреждений в нормативное состояние для их полноценного участия в конкуренции за клиента.

Активно способствует изменениям в блоке управления государственными учреждениями Распоряжение губернатора Пермского края от 29 июня 2010 г. №95-р[1] с внесенными в него в апреле 2011 г. изменениями, выраженными в виде проекта распоряжения губернатора Пермского края «Об утверждении кодификатора целей и задач социально-экономического развития Пермского края».

В частности, шестым пунктом в этом кодификаторе идет раздел «Повышение эффективности деятельности государственных краевых и муниципальных учреждений здравоохранения, образования, культуры, спорта и социального обслуживания (далее – социальной сферы)».

Первая цель, выделенная в разделе, – повышение средней заработной платы работников государственных краевых учреждений социальной сферы. Для достижения поставленной цели выделены следующие задачи:

- оптимизация численности персонала учреждений;
- внедрение иных организационно-правовых форм учреждений;
- приведение сети в нормативное состояние;
- покупка непрофильных (профильных) услуг (в том числе бухгалтерских) у сторонних организаций через аутсорсинг (аутстаффинг).

Следующая цель – повышение средней заработной платы работников муниципальных учреждений социальной сферы. Ее достижение видится через решение ряда задач:

- оптимизация численности персонала учреждений социальной сферы;
- внедрение иных организационно-правовых форм учреждений;
- покупка непрофильных (профильных) услуг учреждений у сторонних организаций.

Каковы же инструменты, которыми пользуются специалисты ФЦП «Управление государственными учреждениями» при взаимодействии с подведомственной сетью в настоящее время?

Затронутые нами вопросы функционирования данного целевого блока относятся непосредственно к менеджменту «бюджетной» сферы. Существует ряд конкурентных механизмов, которые могут обеспечить эффективность системы государственных и муниципальных учреждений. Логика работы данных механизмов следующая. Первоначально определяются основные цели, которые необходимо достичь в рамках повышения эффективности работы бюджетного сектора, а затем применяются инструменты, позволяющие достичь этих целей. Разберем это более подробно для системы бюджетного сектора Пермского края.

Рост средней заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений социальной сферы. Достижение данной цели возможно через внедрение отраслевой системы оплаты труда (ОСОТ).

До 2009 г. повышение заработной платы бюджетников осуществлялось за счет индексаций, оно не было связано с результатами труда конкретного специалиста, а потому отсутствовали стимулы работать эффективнее. С сентября 2009 г. краевые учреждения перешли на новые отраслевые системы оплаты труда. Идеология отраслевых систем заключается в том, что оплата труда работника учреждения напрямую связана с производительностью, качеством и результатом его труда.

Заработная плата руководителя поставлена в зависимость от средней заработной платы основного персонала. Таким образом, у работников учреждений появился стимул к профессиональному росту, а у руководителей – к повышению оплаты труда основных работников.

Результатом внедрения ОСОТ (рис. 4) стал рост среднемесячной заработной платы в краевых учреждениях: в образовании – на 50%, в здравоохранении – на 10%, в культуре – на 19%, в социальном обслуживании – на 18%. В 2010 г. муниципальные учреждения также перешли на новые системы оплаты.

Результативность работы данного механизма проявляется в том, что уровень средней заработной платы в краевых учреждениях образо-

[1] «Об утверждении кодификатора целей и задач социально-экономического развития Пермского края». Распоряжение губернатора Пермского края от 29 июня 2010 г. №95-р.

вания и здравоохранения в 2010 г. превысил заработную плату в гостиничном и ресторанном бизнесе и приблизился к отрасли строительства. С главами муниципалитетов Правительство края заключило соглашения о повышении заработной платы работников муниципальных учреждений социальной сферы в среднем на 10% (табл. 1).

Таблица 1

Среднемесячная заработная плата работников муниципальных учреждений социальной сферы в Пермском крае, руб.

Отрасль	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Здравоохранение	5 174	7 248	8 990	10 732	11 559	12 401
Образование	4 621	5 956	6 559	8 020	8 967	10 135
Физическая культура и спорт	5 049	6 678	8 126	10 179	11 276	12 696
Культура и искусство	3 630	4 834	5 804	7 017	7 892	9 004
Общеобразовательные учреждения	4 039	5 129	6 965	8 514	9 695	10 991
Среднее профессиональное образование	6 387	7 723	9 494	11 374	12 651	16 840
Строительство	7 535	9 428	12 916	16 246	18 812	21 506
Гостиницы и рестораны	5 108	6 282	6 204	10 251	11 157	12 334

Внедрение иных организационно-правовых форм

Следующей целью, направленной на повышение эффективности бюджетного сектора, является предоставление возможности бюджетникам капитализироваться: важно, чтобы люди, работающие в бюджетных организациях и считающие себя успешными, используя свои знания и опыт, начали создавать свой бизнес. Задача для власти – создать предпосылки для их развития, перехода в новое качество. Инструментом может стать *перевод бюджетных учреждений в статус автономных.*

Созданные в крае автономные учреждения имеют большую финансово-хозяйственную самостоятельность и больше возможностей для внедрения эффективных механизмов управления и технологий, позволяющих повысить качество оказываемых услуг. Автономный статус позволяет учреждениям:

• расширить спектр оказываемых услуг, увеличив тем самым доходы учреждения и направив

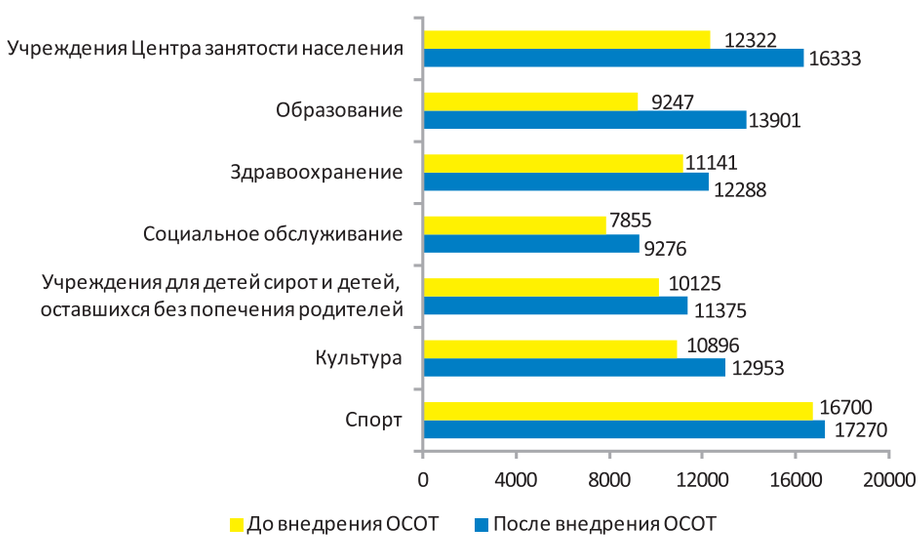


Рис. 4. Рост среднемесячной заработной платы работников краевых учреждений социальной сферы по отраслям в результате внедрения отраслевых систем оплаты труда, руб.

их на развитие материально-технической базы и повышение заработной платы;

- распределять доходы самостоятельно;
- относиться к деньгам как к своим собственным;
- формировать и изменять структуру и механизмы управления, в том числе привлекая профессиональных менеджеров;
- осуществлять заимствования, привлекать иные источники финансирования.

На первое полугодие 2011 г. 50 краевых (22%) и 9323 муниципальных (12%) учреждений социальной сферы получили статус автономных. С введением в действие Федерального закона № 83-ФЗ[2] бюджетные учреждения получили расширенный объем прав.

Еще одна цель – *развитие конкуренции за клиента*. Люди должны иметь возможность выбирать тех специалистов и те организации, которые лучше работают, дают лучший результат.

Для этого необходимо внедрять в практику разные механизмы реализации такого выбора: личный, письменно подтвержденный, выбор; сертификат на право получения услуги. А создание условий для получения информации отводится региональной власти. В Пермском крае довольно широко применяется технология *«Электронное Правительство»*, что позволяет каждому жителю Пермского края ознакомиться с интересующей информацией о государственных услугах и часть их получить, не выходя из дома. Важным элементом является формирование обратной связи с потребителем. Население должно иметь возможность дать публичную оценку работы учреждения через интернет-ресурсы, что позволит повысить качество и доступность услуг.

Но самым действенным инструментом обеспечить конкуренцию за клиента является *предоставление гражданам возможности самим приобрести нужные им услуги.* Положительным примером является выплата компенсаций родителям детей, не посещающих детские сады, которая может быть направлена на оплату посещения частного детского сада или наем гувернантки.

Активно внедряются в государственных и муниципальных учреждениях механизмы аутсорсинга, когда учреждение на конкурсной основе привлекает к оказанию услуг квалифицированных исполнителей.

Через аутсорсинг оказываются такие услуги, как питание, техническое обслуживание зданий, клининговые, охранные услуги и др., а также некоторые профильные услуги здравоохранения (лабораторные исследования, компьютерная томография, гемодиализ и т.д.).

На рис. 5 показана структура услуг краевых учреждений социальной сферы, выполняемых привлеченными через аутсорсинг исполнителями.

К неоспоримым преимуществам аутсорсинга можно отнести экономию, высокое качество услуг, оказываемых квалифицированными узкоспециализированными специалистами, возможность оптимизации ресурсов, гражданско-правовую ответственность аутсорсера, возможность в перспективе привлечения инвестиций в материально-техническую базу, используемую для оказания услуг, снижение налогового бремени,

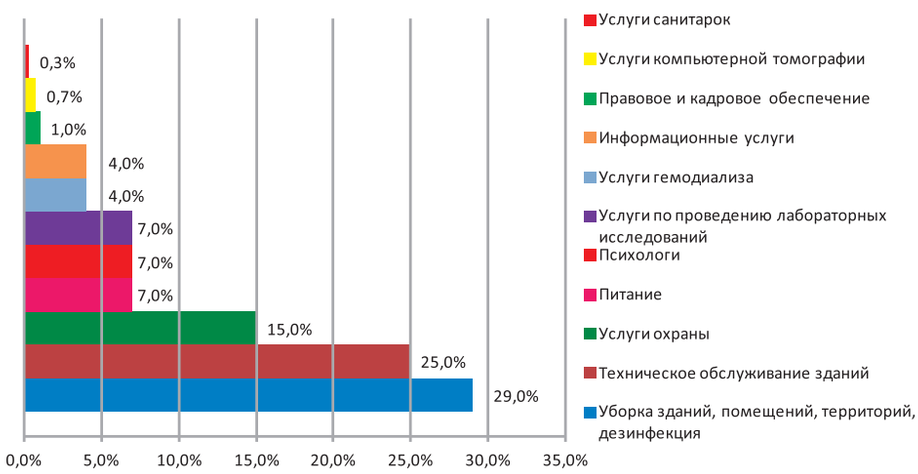


Рис. 5. Услуги краевых учреждений социальной сферы, выполняемые привлеченными через аутсорсинг исполнителями в 2008-2010 годах, %

[2] «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Принят Государственной Думой Российской Федерации 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ

решение кадровых проблем, сохранение бюджета, контроль результата.

Среди минусов необходимо отметить зависимость от внешнего исполнителя, ограничения доступности информации, возможный монополизм аутсорсера и, как следствие, демпинг цен, риск неисполнения (ненадлежащего исполнения) контракта, сложность возврата функций в учреждение.

Вовлечение бизнеса в эффективное управление государственной собственностью возможно также через оказание услуг по концессионному соглашению. Это позволит существенно улучшить материально-техническую базу для оказания услуг и повысить эффективность управления государственным имуществом. Заключение концессионных соглашений планируется начать в социальной сфере, а именно, в социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов. В 2011 г. заключено первое концессионное соглашение на реконструкцию пансионата для пожилых граждан и инвалидов. В 2012 г. будет осуществлена реконструкция имущественного комплекса, а с 2013 г. планируется начать предоставление услуг.

2.7. Бюджетная политика в Пермском крае

Мы рассмотрели все блоки ФЦМУ и перешли, наверное, к самому главному, что собственно и позволяет всем этим блокам функционировать – базовому критерию, позволяющему выстроить определенную систему координат.

В данном разделе речь пойдет о региональной бюджетной политике. Именно она нацелена на создание условий для долгосрочного, устойчивого развития региона, обеспечение в нем определенного уровня социальной стабильности и повышение качества жизни.

Прежде, чем перейдем к специфике проводимой в Пермском крае бюджетной политики, необходимо раскрыть структуру бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству, *бюджетная система Российской Федерации* – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов), местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из четырех уровней (рис. 1):

- федерального бюджета;
- бюджетов субъектов Российской Федерации;
- бюджетов муниципальных районов (городских округов);
- бюджетов городских и сельских поселений.

Совокупность бюджета муниципального района и бюджетов поселений, входящих в его состав, образует консолидированный бюджет района. Бюджет субъекта Российской Федерации, объединенный с консолидированными бюджетами муниципальных районов и бюджетами городских округов, – это консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. А консолидированный бюджет Российской Федерации – это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим бюджетные правоотношения в Российской Федерации, является Бюджетный Кодекс Российской Федерации, который определяет нормы, регламентирующие бюджетный процесс во всей Российской Федерации. Краевые законы адаптируют общие нормы к региональной специфике – устройству власти в субъекте, разграничению полномочий между законодательной и исполнительной властью, принятым процедурам обсуждения бюджета и т.д.

В соответствии с нормами регионального бюджетного законодательства бюджетная политика в Пермском крае – система мер органов государственной власти Пермского края в области организации бюджетного процесса и использования бюджетных средств в целях эффективного осуществления своих функций, в том числе установления приоритетных видов расходов бюджета Пермского края, разработки мер по сбалансированности бюджетов.

Согласно федеральному законодательству каждое публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, поселение) имеют собственный бюджет. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации *бюджет* – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Так, в Пермском крае в настоящее время формируются: бюджет Пермского края (краевой бюджет), шесть бюджетов городских округов, сорок два бюджета муниципальных рай-

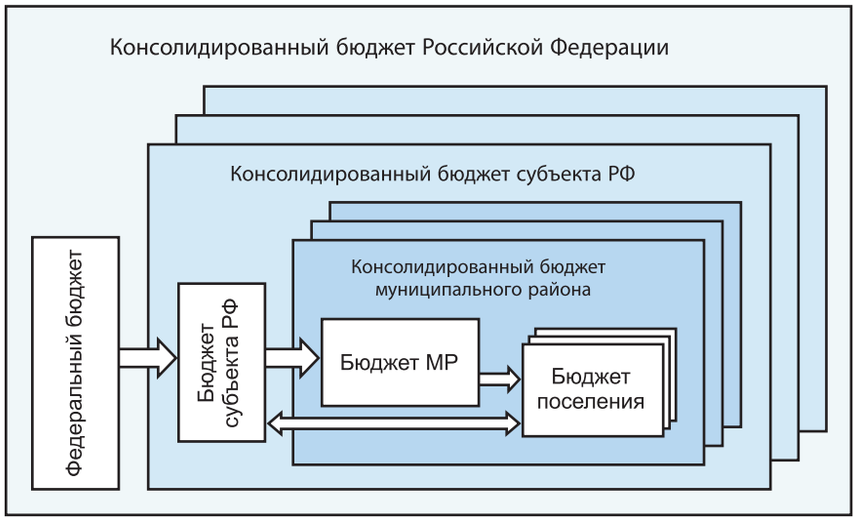


Рис. 1. Структура бюджетной системы Российской Федерации

онов, триста десять бюджетов городских и сельских поселений.

Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности называется *бюджетным процессом.*

В Пермском крае основы бюджетного процесса определены в соответствующем нормативном акте[1]. Сам бюджетный процесс представлен на рис. 2.

В каждом муниципальном образовании действуют собственные правовые акты о бюджетном процессе. Право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс закреплены статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, на каждом уровне власти имеются и другие нормативные правовые акты, регламентирующие те или иные этапы бюджетного процесса. Например, в Пермском крае есть закон «О методиках распределения межбюджетных трансфертов», закон «О региональном фонде софинансирования расходов», закрепляющие нормы межбюджетных отношений в крае. В соответствии со ст. 174.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации приказом Министерства финансов Пермского края утверждена Методика планирования бюджетных ассигнований, определяющая порядок расчета средств, выделяемых из краевого бюджета на реализацию региональных полномочий.

Аналогичные методики существуют и на уровне муниципалитетов. Расходные обязательства любого уровня власти также закреплены соответствующим нормативным актом. При отсутствии в процессе формирования бюджета нормативных актов, определяющих расходное обязательство, контролирующий орган вправе предложить исключить соответствующие расходы из проекта бюджета.

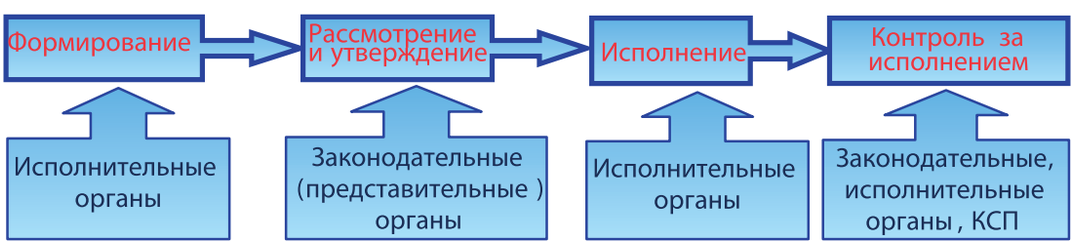


Рис. 2. Бюджетный процесс в Пермском крае

[1] Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае». Принят Законодательным собранием Пермского края 12 октября 2007 г. № 111-ПК.

Рассмотрим более детально бюджетный процесс в Пермском крае и в первую очередь определим участников бюджетного процесса. Они закреплены в нормативном акте «О бюджетном процессе в Пермском крае»[2] и к ним относятся:

- Губернатор Пермского края;
- Законодательное Собрание Пермского края;
- Исполнительные органы государственной власти;
- Центральный банк Российской Федерации;
- Контрольно-счетная палата Пермского края;
- Органы управления Пермского краевого фонда обязательного медицинского страхования;
- Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- Главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- Главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- Получатели бюджетных средств.

Все участники бюджетного процесса имеют свои полномочия, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов.

Исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) обеспечивают составление проекта бюджета, вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и (или) порядки предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечивают управление государственным (муниципальным) долгом.

Финансовые органы осуществляют непосредственное составление проекта соответствующего бюджета, организацию исполнения бюджета, установление порядка составления бюджетной отчетности.

Контрольно-счетная палата осуществляет контроль за исполнением бюджета, готовит заключения на годовые отчеты об исполнении бюджета, проводит экспертизу проекта бюджета, долгосрочных целевых программ, проводит проверки местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из бюджета Пермского края. Кроме того, контрольными функциями при формировании и исполнении бюджета наделены и исполнительные органы власти (вневедомственный, межведомственный, ведомственный контроль), в первую очередь, финансовые органы.

Следующий шаг связан сформированием понимания того, на какой срок формируются бюджеты. Бюджетным кодексом Российской Федерации определена возможность формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и проектов местных бюджетов сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период).

Одной из задач бюджетной политики, определенной Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании о бюджетной политике в 2011-2013 гг., является расширение горизонта планирования и повышение надежности экономических прогнозов.

В Пермском крае, начиная с 2008 г., формируется «полноценный» трехлетний бюджет, утверждаемый Законодательным Собранием Пермского края. Практически все муниципальные образования Пермского края также формируют трехлетние бюджеты. Планирование бюджета в среднесрочной перспективе позволяет учитывать при распределении бюджетных ресурсов среднесрочные приоритеты социально-экономического развития, обеспечивает стабильность бюджета в среднесрочном периоде, сохраняет возможность заключения трехлетних государственных (муниципальных) контрактов для получателей бюджетных средств.

Исходя из определения бюджета, рассмотрим его основные элементы: доходную и расходную части.

2.7.1. Доходная часть бюджета

Доходы бюджета – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Они разделяются на налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные и безвозвратные перечисления.

К *налоговым доходам* относятся налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, акцизы, налог

[2] Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае». Принят Законодательным собранием Пермского края 12 октября 2007 г. № 111-ПК.

на имущество, налоги на совокупный доход, платежи за пользование природными ресурсами и др.

К *неналоговым доходам* относятся доходы от использования и реализации имущества, административные платежи, штрафы, доходы от платных услуг, средства самообложения граждан и др.

Безвозмездные и безвозвратные перечисления – это дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты из других уровней бюджетов либо организаций.

Доходы, зачисляемые в тот или иной уровень бюджета в соответствии с бюджетным законодательством, должны обеспечивать реализацию закрепленных за уровнем власти бюджетных полномочий.

Бюджетным кодексом Российской Федерации все доходы закреплены к поступлению за тем или иным уровнем бюджет: доходы бюджетов субъектов Российской Федерации закреплены в гл. 8; доходы местных бюджетов – в гл. 9[3].

Рассмотрим формирование доходной части бюджета Пермского края. Как видно из рис. 3, доходная часть бюджета не диверсифицирована: на два вида доходов – налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц - в 2011 г. как и 2010 г. занимают 74% доходной части бюджета.

Таким образом, поступление доходов в бюджет края в значительной степени зависит от поступления в бюджет двух налогов (на прибыль организаций – 42% в 2010 г., 46% в 2011 г. и НДФЛ – 32 и 28% соответственно), что является в определенной степени риском при исполнении расходных обязательств бюджета в условиях экономического кризиса, что мы и видим по ситуации с их поступлением на рис. 4.

Когда в идеологии управления ключевым понятием является конкуренция, то возникает желание сравнить свой регион с конкурентами. Посмотрим, как выглядит Пермский край по формированию доходной части регионального бюджета на душу населения по сравнению с регионами-конкурентами[4] (табл. 1).

Таблица 1.

Анализ доходов бюджетов субъектов РФ на душу населения за 2009-2010 гг.

Наименование субъектов РФ	2009 г.	Место	2010 г.	Место
Татарстан	37,3	1	46,5	1
Свердловская обл.	31,7	4	37,5	↑2
Самарская обл.	31,8	3	37,1	3
Пермский край	35,0	2	36,6	↓4
Кировская обл.	27,7	7	34,6	↑5
Нижегородская обл.	29,2	5	33,4	↓6
Челябинская обл.	25,2	9	31,5	↑7
Башкортостан	28,1	6	29,4	↓8
Удмуртия	27,0	8	27,9	↓9

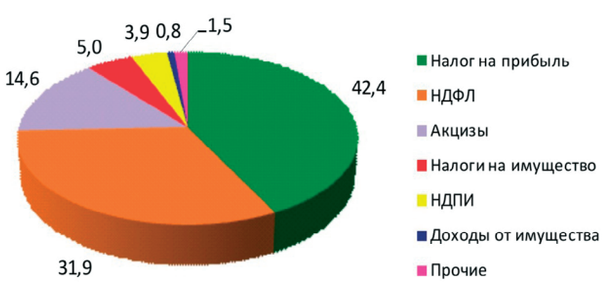


Рис. 3. Формирование доходной части бюджета Пермского края в 2010 г.

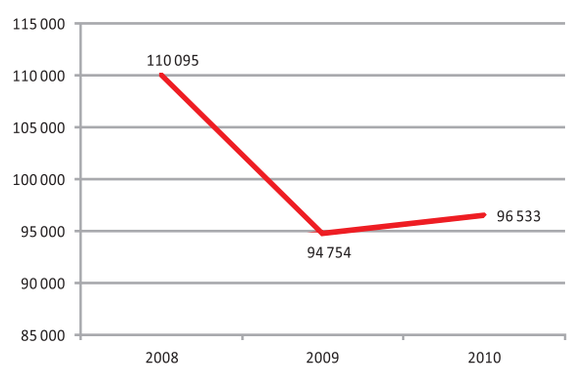


Рис. 4. Доходы консолидированного бюджета Пермского края, млн руб.

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации (РФ) 2010 - 2011 / БК РФ Москва, Санкт-Петербург.

[4] В качестве регионов-конкурентов, как говорилось выше, рассматриваются Нижегородская, Самарская, Свердловская области, Татарстан, Башкортостан.

Из табл. 1 видим, что по доходам на душу населения Пермский край со 2 места в 2009 г. переместился на 4 место в 2010 г. В рейтинге всех субъектов РФ Пермский край занимает 42 место по доходам бюджета на душу населения.

Также необходимо отметить грядущие изменения. В соответствии с федеральным законодательством с 2012 г. полномочия по оказанию услуг здравоохранения переходят с муниципального уровня (районов, городских округов) на краевой. Кроме того, не будут являться муниципальными полномочия по финансированию милиции общественной безопасности (в связи с их передачей на федеральный уровень).

Есть и специфические особенности бюджетного процесса, осуществляемого в Пермском крае. Дело в том, что одним из важных направлений функционирования ФЦБ «Развитие территорий» является формирование сильных, самообеспеченных муниципалитетов и основой этого является рост собственных доходов муниципальных бюджетов. Для этого, начиная с 2012 г., за органами местного самоуправления Пермского края региональным законодательством закреплены следующие доходные источники, подлежащие в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации зачислению в бюджет субъекта РФ:

- налог на доходы физических лиц в размере 10% от суммы налога, поступающего в консолидированный бюджет края;
- транспортный налог в размере 100% от суммы налога, поступающего в консолидированный бюджет края;
- единый сельскохозяйственный налог в размере 100% доходов бюджета Пермского края.

Нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации регламентирована возможность закрепления за бюджетами поселений налогов, подлежащих к поступлению в бюджеты муниципальных районов. В ряде территорий Пермского края данное право реализовано. Так, в 2011 г. шестнадцать муниципальных районов закрепили за бюджетами поселений единые нормативы отчислений по транспортному налогу, налогу на имущество организаций, единому налогу на вмененный доход, налогу на доходы физических лиц. Однако, для ряда территорий закрепление единых нормативов отчислений за бюджетами поселений является малоэффективным с точки зрения выравнивания бюджетной обеспеченности. Причина – неравномерное распределение базы налогообложения.

Для обеспечения дополнительных расходов краевого бюджета в 2011 г. внесены изменения в региональное законодательство в части распределения отдельных региональных налогов. Так, начиная с 2012 г., налог на имущество организаций будет в полном объеме зачисляться в краевой бюджет. Кроме того, уменьшен до 10% размер налога на доходы физических лиц, зачисляемый в бюджеты муниципальных образований дополнительно к нормативам, определенным федеральным законодательством.

Планирование доходов бюджета.

Планирование доходов бюджета Пермского края основывается на прогнозе социально-экономического развития региона. Этот прогноз – оценка вероятного состояния социально-экономического развития территории в планируемом периоде на основе анализа ретроспективной (за ряд прошлых лет) и текущей статистической информации.

Прогнозом социально-экономического развития предусматриваются сценарные условия функционирования экономики края, которые содержат наиболее вероятные внешние и внутренние условия и характеристики социально-экономического развития (например, цены на нефть марки «Urals» (мировые), курс доллара США к рублю, темпы роста тарифов и цен на товары (услуги) субъектов естественных монополий, индекс потребительских цен (инфляция в регионе), налогооблагаемая прибыль, фонд заработной платы и другие). Показатели сценарных условий (или их темпы роста) учитываются при планировании доходов бюджета. Например, при планировании налога на прибыль организаций учитывается темп роста налогооблагаемой прибыли в планируемом периоде по сравнению с текущим или отчетным (базисным) периодом.

Бюджетное планирование в Пермском крае в последние годы осуществляется на основе консервативных вариантов прогноза социально-экономического развития Пермского края. Это предопределяется сложной структурой доходов бюджета Пермского края: доля такого нестабильного по характеру поступления доходного источника, как налог на прибыль организаций, составляла за последние пять лет от 51% в 2008 г. до 45% в 2011 г. всех налоговых и неналоговых доходов.

В табл. 2 представлены сценарные условия, при которых был сформирован бюджет Пермского края в 2010 г. и сценарные условия формирования бюджета на 2011-2013 гг.

Таблица 2

Сценарные условия формирования бюджета Пермского края в 2010 г. и на 2011-2013 гг.

Сценарные показатели	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Инфляция, %	106,6	108,6	108,1	107,1
Цена нефти Urals, $	75,0	75,0	78,0	79,0
Курс доллара (среднегодовой), руб./за $	30,0	30,5	30,7	31,0
Рост фонда заработной платы, %	98,2	106,8	106,9	107,4
Рост налогооблагаемой прибыли, %	115,1	105,9	105,3	102,5

Налоговая политика региона реализуется через систему налоговых льгот. Налоговые льготы могут носить как социальный характер – льготы устанавливаются для определенных категорий населения или учреждений социальной направленности (например, налогоплательщики, достигшие пенсионного возраста, уплачивают транспортный налог в размере 50% от суммы налога), так и экономический характер – льгота устанавливается в целях стимулирования развития того или иного вида экономической деятельности или производственной сферы в целом.

В Пермском крае реализуется проект, в соответствии с которым действует льготная ставка по налогу на прибыль организаций в части, зачисляемой в бюджет субъекта Российской Федерации. Налоговая льгота направлена на поддержание развития производственной базы, реализации активной инвестиционной политики, привлечения на территорию Пермского края новых предприятий, создание новых рабочих мест и, как следствие, рост доходной базы краевого бюджета.

В 2006 г. данный проект получил название «24-20», т.е. льгота по налогу на прибыль всех без исключения предприятий, зарегистрированных на территории края, составила 4%. С 2010 г. данный проект претерпел некоторые изменения и ставка налога на прибыль уже составляет 13,5%, тогда как Налоговым кодексом Российской Федерации ставка установлена в размере 18%.

Надо сказать, что, начав реализацию данного проекта, региональная власть брала на себя риски сокращения самой значимой составляющей доходной части регионального бюджета – налога на прибыль. И данный проект оказался эффективным: максимальное значение доходов от налога на прибыль в бюджет Пермского края при выявленных оптимальных ставках составило более 16 млрд руб. в 2008 г. В 2009 г. величина доходов от налога сократилась почти в два раза, отражая последствия мирового финансового кризиса. Резкое увеличение налоговых поступлений в 2010 г. (на 47%) по сравнению с предыдущим годом, свидетельствует о постепенном возобновлении роста и стабилизации экономической ситуации в Пермском крае.

2.7.2. Расходная часть бюджета

Расходы бюджета – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Законодательством Российской Федерации за каждым уровнем власти закреплены свои расходные обязательства. Формирование расходов бюджета Пермского края осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, законодательству Пермского края, договорам и соглашениям, должно происходить в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств бюджета Пермского края.

Планирование бюджетных ассигнований осуществляется раздельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств.

Под *бюджетом действующих обязательств* понимается объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств, обусловленных действующими нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями.

Под *бюджетом принимаемых обязательств* понимается объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств, обусловленных вступающими в

силу нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, вводимыми или планируемыми к введению в плановом периоде.

Формирование расходной части бюджета Пермского края осуществляется исходя из необходимости исполнения в первую очередь действующих расходных обязательств. Решения о введении новых расходных обязательств принимаются на основе анализа соответствия их целям и задачам развития региона, определенным указом губернатора Пермского края, а также наличия финансового ресурса для их реализации на всем горизонте планирования. В этой связи планирование расходов бюджета осуществляется с сохранением, как правило, уровня базового периода (чаще всего текущего года), а также с сокращением отдельных расходов в связи с окончанием срока действия расходных обязательств или предполагаемым уменьшением потребителей бюджетных услуг.

Планирование бюджетных ассигнований осуществляется с учетом государственного задания на оказание государственных услуг. Государственные услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти, государственными учреждениями, и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Таким образом, заказы на данные услуги (работы) могут размещаться и в рыночной среде. Например, услуга по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение среднего общего образования может предоставляться государственными (муниципальными) учреждениями (школами) и некоммерческими организациями частной формы собственности, имеющими лицензию и получившими муниципальный заказ по конкурсу. Или, например, отдельные услуги на оказание медицинской помощи населению, кроме бюджетных учреждений, могут предоставляться частными медицинскими организациями – победителями в конкурсе на размещение государственного заказа.

Структура расходов в 2010 г. и 2011 г. представлена в табл. 3.

Таблица 3

Структура расходов бюджета Пермского края на 2010-2011 гг.

Виды экономической деятельности	2010 г. (первоначальный)		2011 г.	
	млн руб.	%	млн руб.	%
Социальная политика	14 149,20	22,2	14 944,90	22,2
Образование	10 720,10	16,8	11 694,00	17,3
Здравоохранение	10 377,40	16,3	11 983,70	17,7
Национальная экономика	11 159,60	17,5	9 672,20	14,3
Межбюджетные трансферты (без субвенций)	8 607,80	13,5	9 001,60	13,3
Национальная безопасность	1 842,50	2,9	1 908,40	2,8
Другие расходы	6 824,40	10,7	8 534,80	12,6

Интересным представляется анализ динамики структуры расходов (рис. 5).

За исследуемый период (2008-2011 гг.) выросли расходы на социальную политику – в 1,4 раза. По остальным расходным статьям бюджета Пермского края произошло снижение: расходы на образование сократились в 1,2 раза, на здравоохранение – на 5%, межбюджетные трансферты сократились на 1,5 раза.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»[5] оказывать государственные (муниципальные) услуги с 01.01.2011 могут казенные, бюджетные и автономные государственные (муниципальные) учреждения. Изменение правового положения существующих бюджетных учреждений путем создания автономных учреждений, бюджетных учреждений нового типа, казенных учреждений направлено на повышение эффективности предоставле-

[5] Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» №83-ФЗ от 08.05.2010

ния государственных и муниципальных услуг, сохранение (либо снижение темпов роста) расходов бюджетов на их предоставление, создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения расходов. Работа по изменению правового положения существующих бюджетных учреждений – новое, активно внедряемое направление деятельности органов власти края.

Обязательным элементом данной работы является мониторинг исполнения государственного задания по количественным и качественным параметрам, в ходе которого анализируется достижение показателей, характеризующих качество и(или) объем государственных услуг (выполнения работ), включенных в государственное задание. Результаты такого мониторинга могут служить основанием для уменьшения, либо увеличения бюджетных ассигнований как в текущем, так и в последующие годы.

Проведение осмысленной бюджетной политики, в первую очередь, за счет внедрения в практику деятельности органов государственной власти современных методов оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательного соизмерения с этими целями достигнутых результатов – задача, которая поставлена Президентом Российской Федерации в бюджетных посланиях, начиная с 2008 г. В Пермском крае программно-целевые принципы бюджетного планирования начали внедряться еще в 2007 г. путем проведения мероприятий по организации отдельных этапов бюджетного процесса в рамках, так называемого, управленческого бюджета.

2.7.3. Управленческий бюджет Пермского края

В управленческих целях расходы бюджета Пермского края распределены по шести функционально-целевым блокам и трем проектным блокам (раздел 1.1-1.2). Схематично процесс формирования управленческого бюджета показан на рис. 6.

Основа формирования управленческого бюджета – расчет бюджетных ограничений, или определение предельных объемов бюджетных ассигнований по функционально-целевым блокам. Для достижения целей и задач, поставленных перед блоками, их руководители, в пределах бюджетных ограничений, имеют возможность перераспределения бюджетных средств между входящими в блок исполнительными органами государственной власти края и отдельными расходными обязательствами блока.

Бюджетные ограничения рассчитываются Министерством финансов Пермского края путем применения индексов-дефляторов к первоначально утвержденным расходам базового[6] перио-

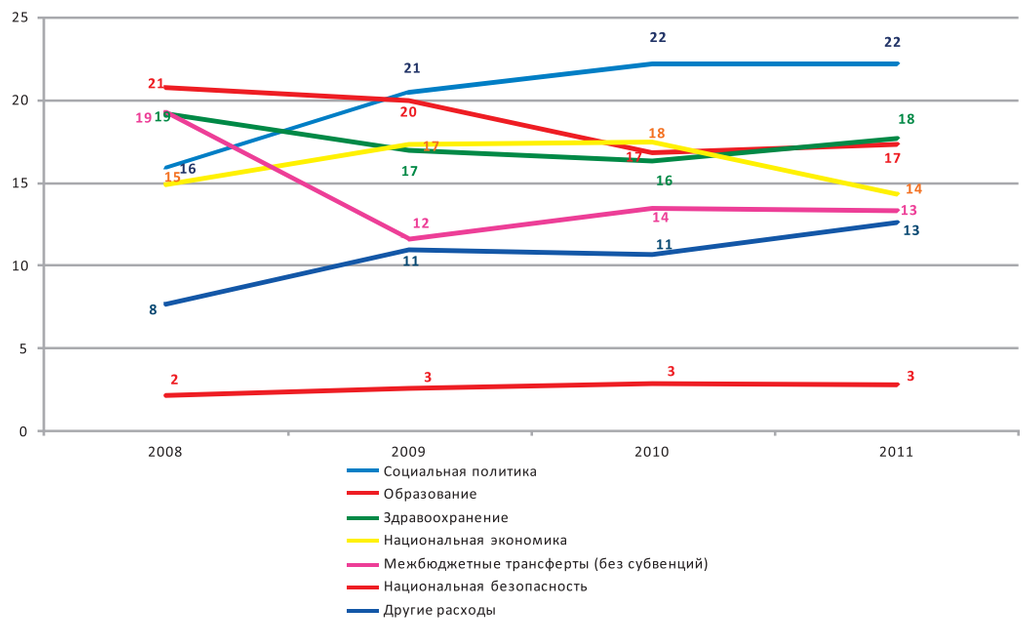


Рис. 5. Динамика структуры расходов бюджета Пермского края в 2008-2011 гг.

[6] Базовым считается год, предшествующий очередному финансовому году.

да для расчета условных потребностей в расходах на три планируемых года к соответствующему направлению расходов: заработной плате, коммунальным расходам, социальным выплатам и т.д.

Руководители функционально-целевых блоков не вправе превысить установленные им бюджетные ограничения. В процессе балансировки бюджетных ограничений и объемов расходных обязательств функционально-целевой блок вправе отказаться от отдельных расходных обязательств или вправе ввести новые расходные обязательства. Это производится путем принятия соответствующих нормативных правовых актов (законов Пермского края, постановлений Правительства Пермского края и т.д.).

Следует отметить, что одним из важнейших факторов, необходимых для обеспечения сбалансированности бюджета края, принимаемых во внимание при формировании управленческого бюджета и принятии управленческих решений на планируемый трехлетний период, является условное распределение действующих расходных обязательств бюджета Пермского края на группы (А, Б1 и Б2) в зависимости от «длины» обязательств во времени и приоритетности расходов.

Разберем более подробно выделенные группы. Расходы группы «А» должны полностью обеспечиваться доходами бюджета Пермского края, рассчитанными по пессимистическому сценарию. После 100% обеспечения группы «А» в расходы включается группа «Б2». При недостатке средств на полное обеспечение группы «Б2» расходы группы сокращаются. Если после включения в расходы группы «Б2» остаются средства, то обеспечивается группа «Б1».

При наличии источников финансирования после 100% обеспечения действующих обязательств рассматривается реестр принимаемых обязательств. Если принимаемое обязательство относится к группе «А», оно должно обеспечиваться доходами на весь плановый период, который в Пермском крае составляет три года.

Управленческий бюджет не является приложением к закону Пермского края о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, т.е. не утверждается Законодательным Собранием Пермского края, а лишь представляется одновременно с законом о бюджете для информирования депутатов Законодательного Собрания Пермского края о реализации принципа бюджетирования, ориентированного на результат.

Таким образом, управленческий бюджет – один из способов анализа эффективности бюджетных расходов, используемых исключительно для организации текущей работы исполнительных органов государственной власти края.

2.7.4. Сбалансированность бюджета Пермского края

Еще одним вопросом, которому в Пермском крае уделяется особое внимание, является вопросам сбалансированности бюджета. При этом под сбалансированностью бюджета края, как одного из основных принципов бюджетной политики, следует понимать сбалансированность не только бюджета на очередной финансовый год, но и, как минимум, на предстоящие три года.

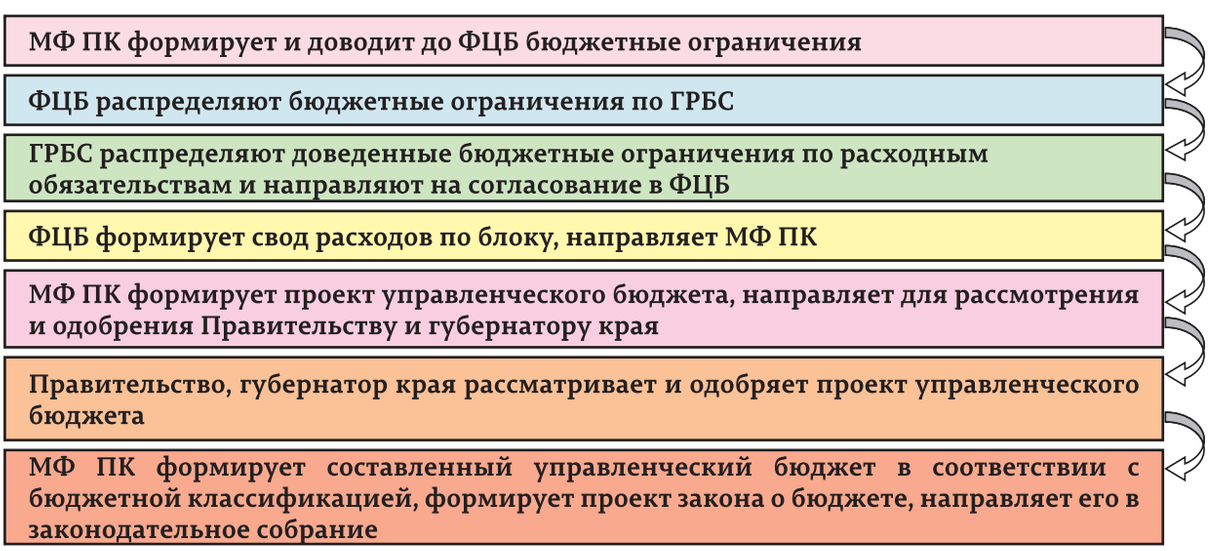


Рис. 6. Формирование управленческого бюджета Пермског края

Начиная с 2007 г. в краевом бюджете за счет дополнительно полученных доходов и экономии расходов, создавалась так называемая «подушка безопасности», или нераспределенные на дополнительные расходы денежные средства. Таким образом, в краевом бюджете был накоплен определенный резерв денежных средств, который в условиях сокращения доходов бюджета в 2009-2010 гг. явился весомым источником средств для своевременного обеспечения выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы, выплат льготным категориям населения, недопущения роста кредиторской задолженности учреждений по первоочередным расходам.

К сожалению, экономический кризис 2008-2009 гг. не позволил в Пермском крае сформировать аналогичный плановый резерв в региональном бюджете для обеспечения его сбалансированности в среднесрочной перспективе. Более того, для обеспечения сбалансированности краевого бюджета в 2011-2013 гг. планируется использовать кредитный ресурс. В связи с этим перед органами власти края поставлена задача последовательного снижения дефицита краевого бюджета с целью минимизации привлечения кредитного ресурса банков для исполнения расходных обязательств края. В этих условиях необходимо четко определить приоритеты и цели использования бюджетных средств, проводя подробную и внимательную инвентаризацию расходных обязательств.

Социальная направленность бюджета, осуществление «инвестиций» в человеческий капитал Пермского края – это приоритет бюджетной политики в Пермском крае. Так, в бюджете Пермского края традиционно расходы на социальную политику, образование, здравоохранение и спорт составляют около 60% расходов краевого бюджета края (рис. 7). Одним из важнейших приоритетов деятельности органов власти края остается также поддержка социально незащищенных категорий граждан.

В соответствии с последним Бюджетным посланием Президента[7] несколько меняются акценты при формировании бюджета на 2011-2013 гг.: речь идет о переориентации системы социальной защиты населения на поддержку семей с доходами ниже прожиточного минимума, в том числе с учетом региональных особенностей.

Еще одна особенность управленческого бюджета Пермского края сегодняшнего дня – невысокие темпы роста доходной части бюджета в 2011-2013 гг., которые не позволят сохранить на уровне предыдущих лет расходы инвестиционного характера. В сложившихся условиях инвестиции – это расходы, относящиеся к группе «Б1» и подлежащие первоочередному сокращению при дефиците бюджета.

Вместе с тем, часть инвестиционных расходов была сохранена. Так в краевом бюджете на 2011 г. предусматриваются средства в размере более 5 млрд руб. на реализацию следующих проектов:

- краевой инвестиционной программы регионального развития;
- долгосрочной целевой программы «Совершенствование и развитие сети автомобильных дорог Пермского края на 2009-2013 годы»;
- краевой инвестиционной программы автодорожного строительства;
- приведение в нормативное состояние дорожной сети Пермского края.

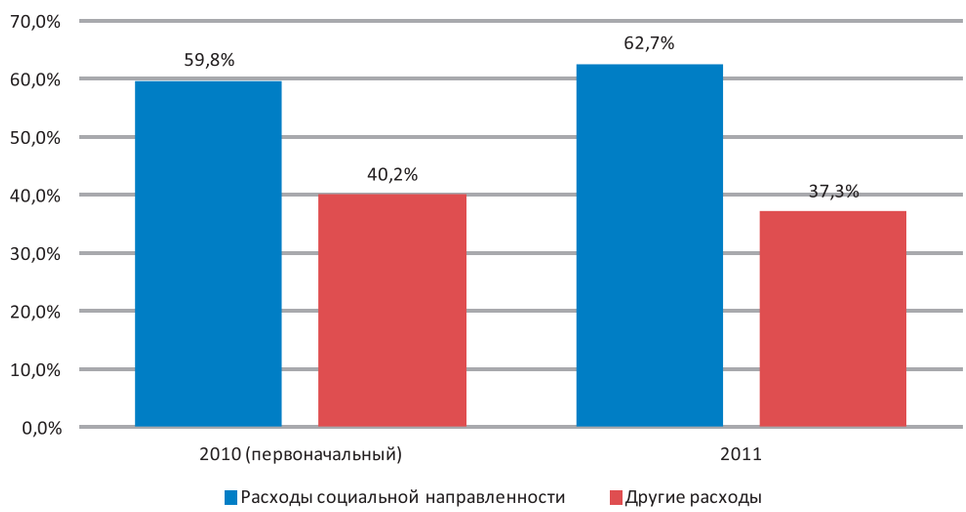


Рис. 7. Структура расходов бюджета Пермского края

[7] Бюджетное послание Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 годах.

2.7.5. Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в Пермском крае направлена на обеспечение стабильности во взаимоотношениях региональной и муниципальной власти, что позволяет муниципальным образованиям работать на перспективу, способствует созданию стимулов к формированию устойчивой собственной базы местных бюджетов.

Основными инструментами межбюджетного регулирования являются:

- установление нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты;
- предоставление межбюджетных трансфертов.

Законом «О бюджетном процессе в Пермском крае»[7] за органами местного самоуправления закреплены отдельные доходные источники, подлежащие зачислению в бюджет Пермского края. Это позволило увеличить объемы консолидированных бюджетов муниципальных районов (городских округов) в сопоставимых условиях более чем в 1,2 раза (рис. 8).

Межбюджетное регулирование в Пермском крае осуществляется путем формирования двух региональных фондов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов: Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (далее РФФПМР(ГО)) и Регионального фонда финансовой поддержки поселений (далее РФФПП).

Регулирование межбюджетных отношений производится с учетом принципа вертикальной сбалансированности бюджетов, предполагающей обеспечение расходов всех уровней бюджетной системы края по единой методике. Данный принцип положен в основу расчета объема РФФПМР(ГО), и, в соответствии с Законом Пермского края «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае»[8], должен использоваться при формировании районных фондов финансовой поддержки поселений.

Исходя из вышеуказанного принципа вертикальной сбалансированности бюджетов на 2011 г. РФФПМР(ГО) сформирован в размере 14% от доходов краевого бюджета и распределен между муниципальными образованиями, исходя из их уровня расчетной бюджетной обеспеченности или доходов бюджета в расчете на одного жителя с учетом территориальных особенностей муниципалитетов.

Перераспределение доходных и расходных полномочий между бюджетами бюджетной системы Пермского края в связи с изменением федерального законодательства о передаче на уровень субъектов Российской Федерации расходов по здравоохранению явилось причиной уменьшения начиная с 2012 г. размера РФФПМР(ГО) до 11,5% от доходов краевого бюджета.

РФФПП в соответствии с региональным законодательством формируется в размере 0,7% от доходов краевого бюджета и распределяется между поселениями края на подушевой основе.

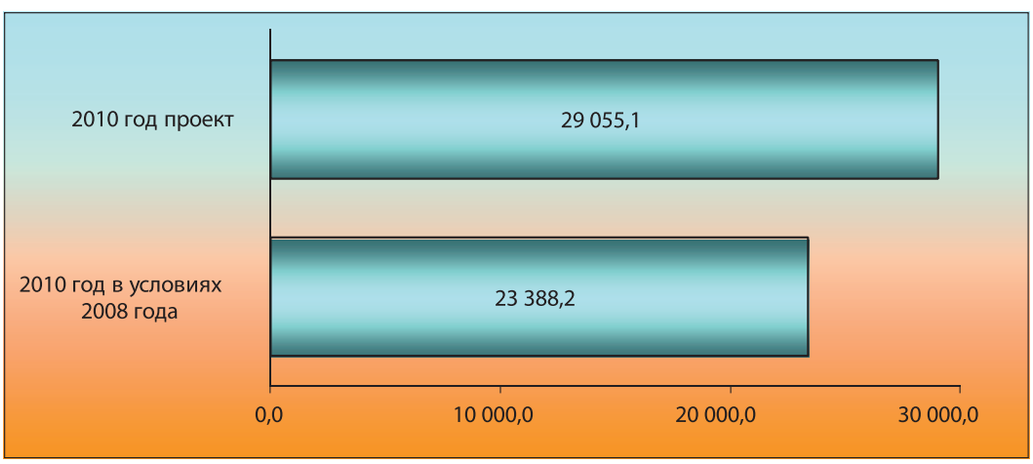


Рис. 8. Увеличение объемов консолидированных бюджетов МР(ГО) при закреплении налогов (в сопоставимых условиях)

[7] Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае». Принят Законодательным собранием Пермского края 12 октября 2007 г. № 111-ПК.

[8] Закон Пермского края «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае». Принят Законодательным собранием Пермского края 13.09.2006 №11-КЗ.

В табл. 4 приведены объемы дотаций, направляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из фондов РФФПМР(ГО) и РФФПП.

Таблица 4

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, млн руб.

Наименование фондов	2009 г.		2010 г.	2011 г.	2012 г.
	первоначальный	уточненный			
РФФПМР(ГО)	6024,3	6629,3	5789,1	6791,2	7193,3
РФФПП	301,2	262,7	318,9	339,6	359,7

Суммарный объем средств РФФПМР(ГО) и РФФПП, направляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований имеет тенденцию к увеличению после 2010 г. Это свидетельствует о том, что Пермский край пережил непростые кризисные времена и жизнь постепенно начинает возвращаться в прежнее русло. Уже к концу 2011 г. планируется, что суммарные объемы средств РФФПМР(ГО) и РФФПП превысят уровень 2009 г. на 3,5% (рис. 9).

В целях стимулирования органов местного самоуправления, реализующих свои полномочия в соответствии с приоритетами, определенными на региональном уровне, в краевом бюджете предусматривается Региональный фонд софинансирования расходов (РФСР). В 2011 г. указанный фонд сформирован в размере 3% от доходов краевого бюджета. С 2012 г. плановый размер данного фонда уменьшен до 2,5% от доходов краевого бюджета, что вызвано перераспределением доходных и расходных полномочий между бюджетами бюджетной системы Пермского края в связи с изменением федерального законодательства о передаче на уровень субъектов Российской Федерации расходов по здравоохранению. Средства данного фонда распределяются между муниципальными районами и городскими округами на подушевой основе и направляются на реализацию инвестиционных проектов муниципальных образований и семи приоритетных региональных проектов: «Достойное жилье», «Сельское жилье», «Новая школа», «Муниципальные дороги», «Оказание содействия жителям Пермского края в переселении из труднодоступных и отдаленных населенных пунктов», «Качественное здравоохранение», «Приведение в нормативное состояние объектов социальной сферы», «Пожарная безопасность».

Для финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, Пермского края, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке, в составе краевого бюджета формируется Региональный фонд компенсаций (РФК). Средства РФК распределяются между муниципальными образованиями Пермского края в соответствии с едиными методиками для каждого вида субвенции, утверждаемыми законом Пермского края, пропорционально потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг, в муниципальных образованиях.

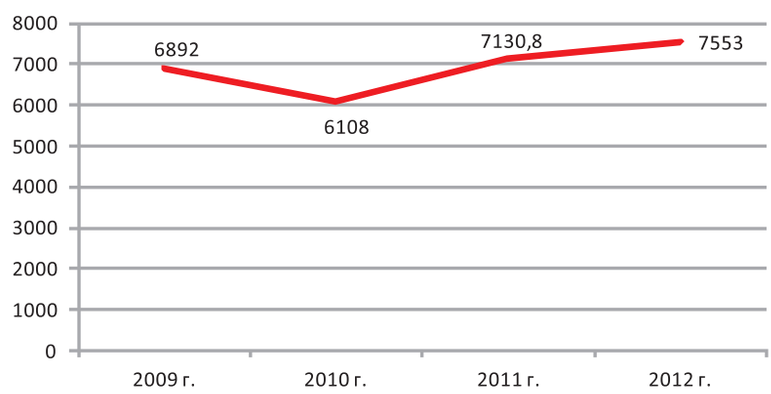


Рис. 9. Увеличение объемов консолидированных бюджетов МР(ГО) при закреплении налогов (в сопоставимых условиях)

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что бюджетная политика Пермского края направлена на повышение конкурентоспособности Пермского края в борьбе за образованного, здорового, успешного жителя через сохранение социальной стабильности в крае, создание условий для исполнения обязательств, принятых краевой властью перед населением края, а бюджетными учреждениями перед своими работниками и поставщиками товаров, работ и услуг, необходимых для оказания бюджетных услуг, создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития региона в посткризисный период.

ГЛАВА 3

Реформа здравоохранения в Пермском крае

3

В Главе I мы говорили о том, что с 2011 г. в ФЦМУ произошли качественные изменения: появились три проектных блока, как ответная реакция со стороны власти на формирование у региона новых направлений развития, способных обеспечить прорыв региона. Речь идет о реформе здравоохранения, формировании инновационного кластера и развитии Перми как культурной столицы Европы.

Данная глава посвящена проектному блоку «Реформа здравоохранения».

В чем причина того, что здравоохранение является объектом пристального внимания со стороны власти, при чем не только в регионе, но и в стране в целом? Посмотрим на систему показателей, характеризующих деятельность здравоохранения.

Первый показатель – это ожидаемая продолжительность жизни (рис. 1).

Рассмотрим, что значит «ожидаемая продолжительность жизни при рождении в 2009 г. в Приволжском Федеральном округе чуть более 68 лет». Если человек родился в 2009 г., то среднестатистически он проживет 68 лет. Доживет он до 67 лет – далее рассчитываемая ожидаемая продолжительность жизни на 10 лет, доживет до 80 – ожидаемая продолжительность жизни 5 лет и т.д.

На рис. 1 показано сравнение регионов Приволжского федерального округа по данному показателю. Если проанализировать распределение регионов Приволжского ФО по продолжительности жизни, то никакой закономерности выявить невозможно: ни с позиции структуры экономики (промышленные или сельскохозяйственные) регионы, ни

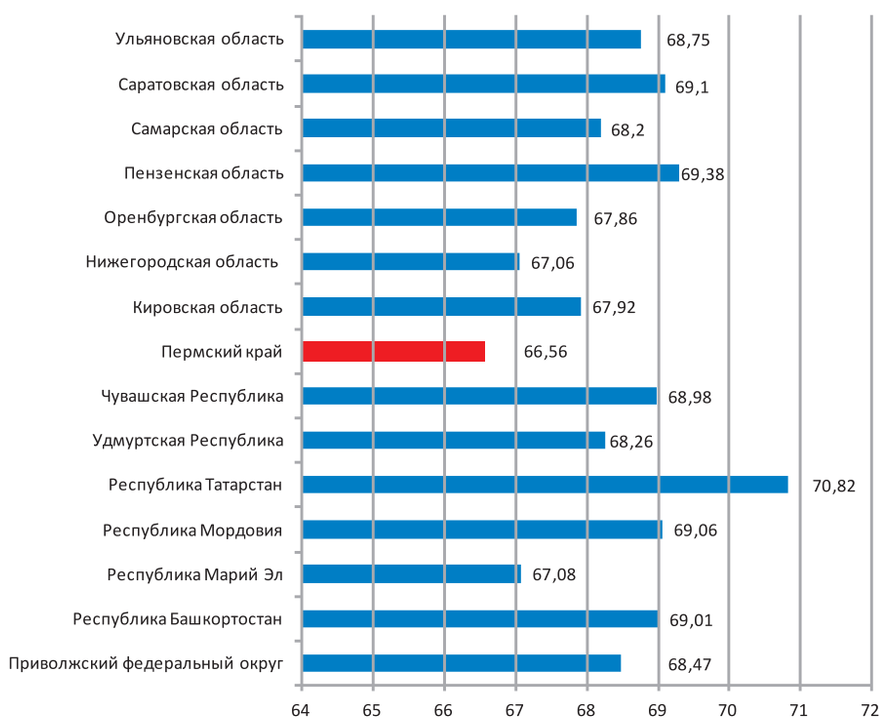


Рис. 1. Ожидаемая продолжительность жизни
в регионах Приволжского Федерального округа в 2009 г.

с позиции урбанизированности (городские или сельские), ни с позиции уровня развития регионов. Пермский край характеризуется минимальным значением ожидаемой продолжительности жизни в данном федеральном округе – чуть более 66 лет. Максимальное значение данного показателя у Татарстана – около 71 года.

Далее сравним ожидаемую продолжительность жизни по муниципалитетам Пермского края (рис. 2).

Самый высокий показатель ожидаемой продолжительности жизни имеет Пермь – 70 лет; самый низкий показатель имеет Юрлинский район – 53 года. Мы видим, что только два муниципальных образования – Пермь и Чайковский по ожидаемой продолжительности жизни превышают среднее значение по России и Приволжскому Федеральному округу.

Показателем, который характеризует риски развития человеческого потенциала и, следовательно, требует пристального внимания, является смертность.

Смертность в Пермском крае является одной из самых высоких среди регионов-конкурентов. Если проанализируем причины смертности в Пермском крае, то на первом месте будет смертность от сердечно-сосудистых заболеваний, на долю которых приходится 56% от всех причин смертности.

Причинами этого, прежде всего, является возрастной состав населения – для региона характерными являются процессы «старения» населения. Это с одной стороны. С другой стороны, напрашивается вывод о несостоятельности системы здравоохранения.

Таким образом, проблема повышения эффективности здравоохранения в Пермской крае является одной из насущных в настоящее время. И ее решение связано, в том числе, а может и в большей мере, с реализацией проекта «Реформа здравоохранения».

«Гениальная» система здравоохранения.

В общественном сознании укоренилась мысль, что государство проводит преобразования в здравоохранении с целью экономии бюджетных средств. Эта мысль ошибочна. Государство действительно неэффективно расходует средства на выполнение своей функции – лечение людей. Но наряду с этим существующая бюджетная система позволяет расходовать минимум средств на здравоохранение. Реформа здравоохранения не только не сократит расходы, но и резко увеличит потребность в бюджетных ассигнованиях.

Существующая в России система финансирования здравоохранения – поистине гениальна. В бюджете зафиксирована сумма, направляемая на медицину, и она является некой константой. Именно на эти деньги бюджетный сектор оказывает услуги населению. Поскольку это константа, то переменными величинами становятся объем и качество предоставляемых услуг.

Чем больше больных обратится за медицинской помощью к государству, тем дешевле будет каждая оказанная услуга. Иными словами, если в

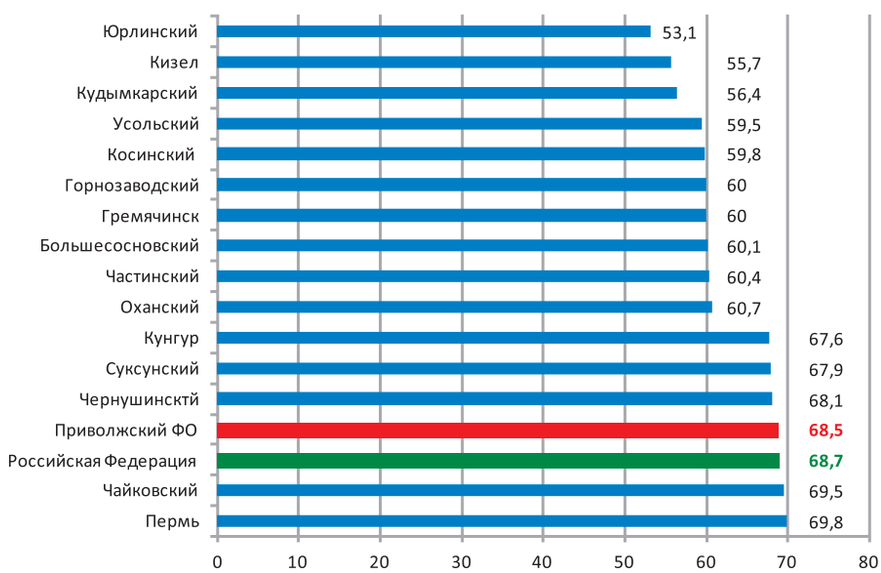


Рис. 2. Ожидаемая продолжительность жизни в муниципальных образованиях Пермского края в 2009 г.

больницу придет сто человек, их вылечат. Если придет тысяча – помажут зеленкой. Если придет десять тысяч – их в лучшем случае выслушают. Чем более низкого качества услуги предоставляет государство, тем меньше людей захотят лечиться за его счет. Жестко зафиксировав расходы на здравоохранение, государство тем самым влияет на снижение качества и объема услуг. С точки зрения экономии бюджетных средств лучшую модель здравоохранения придумать невозможно.

Платой за эту модель становится неизбежная нерациональность расходования бюджетных средств. Государство соглашается с тем, что бюджетное здравоохранение нерационально «проест» часть денег. Когда в процессе участвуют трое – государство, здравоохранение и пациент, – двое сговариваются и обманывают третьего. В нашей модели государство осуществляет «сговор» со здравоохранением и каждый получает свою выгоду, кроме пациента, поскольку в данной системе отсутствует ориентация на потребителя. В результате государство не заинтересовано и не в состоянии проконтролировать качество медицинской услуги, а пациент не имеет для этого никакой возможности.

Мировой опыт.

Иная система здравоохранения сложилась в западных странах, где государство четко зафиксировало свои обязательства в сфере медицинской помощи, определило качество и перечень предоставляемых услуг. Перечень этот не остается неизменным. Современные достижения науки порождают все более эффективные и затратные методы лечения. Стандарты оказания медицинских услуг постоянно растут. Выбор того, какую услугу государство должно оказывать, а какую – нет, является политическим. А сфера здравоохранения наиболее привлекательна для популистских решений. Развитые государства берут на себя все больше обязательств, финансирование которых не всегда способны обеспечить.

Наряду с постоянным расширением перечня оказываемых государством услуг растет и спрос на них. Одна из причин повышения спроса – отсутствие у пациента мотивов разумного ограничения потребления медицинских услуг. Платит за услуги не он сам, а некое третье лицо – страховые организации либо государство.

Проблему усложняет изменение демографического состава населения: государствам все сложнее осуществлять платежи за пожилое население и инвалидов.

Во многих странах выражается обеспокоенность повышением расходов на здравоохранение, которые достигают уже 20-25% от общего объема расходов государственного бюджета (для сравнения, в бюджете Пермского края на здравоохранение в 2010 г. направлялось 16,3% от общих расходов регионального бюджета). Появляются сомнения в том, сможет ли государство, сохраняя национальную экономику конкурентоспособной, выдержать эту растущую нагрузку.

Получается, что и этот вариант тупиковый. Так существует ли здесь выход или эта проблема здравоохранения является неразрешимой? И есть ли смысл реформировать российскую систему здравоохранения, которая не доставляет государству явных финансовых проблем?

Скорее всего, исходить следует из реальной демографической ситуации. Тенденция к снижению численности населения трудоспособного возраста и к увеличению доли пенсионеров очевидна. Стимулирование роста рождаемости может принести плоды лишь в отдаленной перспективе, а в настоящее время оно только отягощает ситуацию. Все больше детей и стариков – и все меньше тех, кто может зарабатывать средства на свое и их содержание.

Когда рабочая сила становится дефицитом, общество уже не может допустить, чтобы люди умирали в трудоспособном возрасте. Более того – в интересах общества, чтобы все население этого «дефицитного» возраста стало рабочей силой. Система образования должна обеспечить необходимую квалификацию, а здравоохранение – сохранить трудоспособность. При этом государству не следует брать на себя обязательства, которые разбалансируют бюджет в долгосрочной перспективе. Именно этот прагматичный подход подталкивает государство к проведению затратной реформы.

Конкурентная модель здравоохранения.

Первая развилка в вопросе о предпочтительной системе здравоохранения поджидает нас в самом начале. Централизация или децентрализация? Государство или рынок?

В существующей модели нашего здравоохранения бюджетные медицинские учреждения финансируются в соответствии со сметным принципом. Иными словами, доходная часть больницы формируется «сверху», и именно за эти доходы, получаемые из бюджета, разворачивается конкурентная борьба. Когда больница получает свои деньги, появляется экономическая заинтересованность сохранить их, сокращая расходную часть – затраты на обслуживание больных. Пациенты больнице не нужны. Чем их будет меньше, тем меньше ее расходная часть.

Возможны различные варианты решения этой проблемы: сложные методы расчета сметы, подушевое финансирование, плата за посещение, но все перечисленное является лишь суррогатом рыночного механизма. Для того, чтобы больной стал доходной частью и объектом конкуренции между медицинскими учреждениями, лучше всего подходит рыночное решение: нужно разместить заказ на рынке, отдавая предпочтение частному сектору.

Необходимо взять из западного опыта конкурентную модель, обеспечивающую эффективность расходования бюджетных средств, а из собственной системы – механизм ограничения потребностей, финансовых расходов.

Одноканальная система финансирования и размещение заказов на рынке.

Объектом реформирования в Пермском крае стала двухканальная схема движения финансовых потоков в здравоохранении, которая является невероятно сложной и запутанной. Лечебное учреждение финансировалось из двух источников. По пяти статьям затрат (заработная плата, начисления, мягкий инвентарь, питание и медикаменты) – из системы обязательного медицинского страхования (ОМС), а по всем остальным – из местных бюджетов. Пока муниципалитет и Фонд ОМС совместно покрывали расходную часть смет лечебных учреждений, не могло и речи идти о формировании заказа, покупке медицинской услуги, нацеленности на результат.

Отсутствие единого заказчика и, соответственно, источника финансирования не позволяло анализировать эффективность работы лечебных учреждений в целом, оставляло интересы пациента абсолютно не защищенными и не допускало участия бизнеса в оказании бесплатной медицинской помощи населению.

Для того чтобы стать покупателем конкретной медицинской услуги, государство должно было сконцентрировать финансовый ресурс и наиболее эффективно разместить заказ в бюджетных учреждениях или на рынке.

С января 2007 г. Пермский край перешел на одноканальную систему финансирования здравоохранения (рис. 3).

Оплата медицинской помощи в данной системе предполагает финансирование лечебных учреждений за выполненные объемы медицинской по-

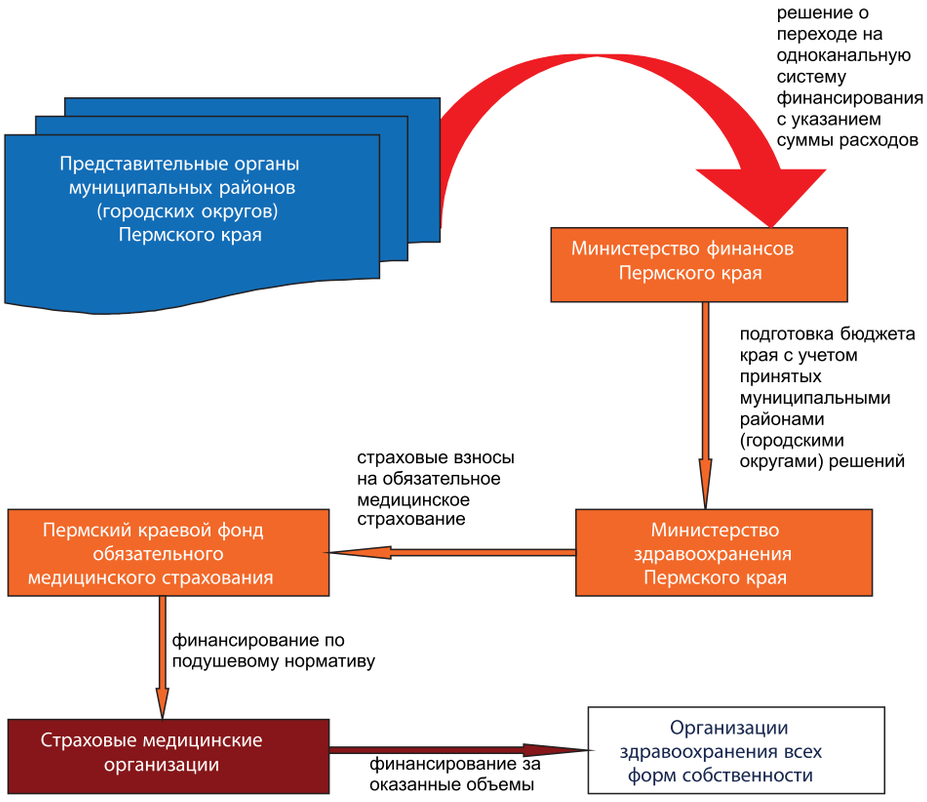


Рис. 3. Схема перевода системы здравоохранения на преимущественно одноканальное финансирование

мощи по тарифам, включающим все виды затрат.

В Пермском крае муниципалитетам было предложено добровольно, решениями своих представительных органов, передать на уровень края денежные средства, которые запланированы в их бюджетах на оплату расходов учреждений здравоохранения. Мотивом такого решения было право на участие в региональном проекте по приведению в нормативное состояние учреждений здравоохранения. Фактически дополнительное финансирование стимулировало муниципалитеты принять участие в реформе. Реформу не навязывали, а покупали. В результате все муниципалитеты такое решение приняли. Деньги поступили в краевой бюджет и в виде дополнительного платежа за неработающее население были перенаправлены в Фонд ОМС.

Когда в системе обязательного медицинского страхования был аккумулирован весь ресурс, используемый в крае на оказание медицинской помощи, то его, в зависимости от числа застрахованных, распределили по страховым компаниям. Страховые медицинские организации, в свою очередь, оплатили лечебным учреждениям реально выполненные объемы медицинской помощи. Одновременно была внедрена система персонифицированного учета оказанных услуг. В результате лечебные учреждения не смогли подтвердить около 20% заявленных объемов медицинской помощи. На счетах страховых фирм скопилось 350 млн руб., на которые поликлиники не могли представить должного обоснования. Это означает, что ранее бюджетные учреждения здравоохранения приписывали существенный объем оказанных услуг.

В связи с перераспределением полномочий по здравоохранению на краевой уровень с 1 января 2012 г. Министерство здравоохранения края самостоятельно без согласования с муниципалитетами будет перечислять средства на содержание учреждений здравоохранения в территориальный фонд ОМС.

Переход на одноканальное финансирование и увеличение тарифа позволили в 2007 г. провести конкурс по размещению на рынке государственного заказа на оказание медицинских услуг. Предприятия всех форм собственности получили возможность оказывать медицинские услуги населению в рамках программы госгарантий. Оценка и сопоставление участников конкурса осуществлялись по критериям кадрового потенциала, технической оснащенности, диапазона применяемых методов диагностики и лечения.

Помимо муниципальных учреждений здравоохранения заявки на участие в конкурсном отборе подали 19 медицинских организаций немуниципальной формы собственности. В целом предложение превысило объем размещаемого заказа примерно на 15%. Другими словами, появилась возможность передать заказ предприятиям иных форм собственности, сократив муниципальные мощности.

С 2012 г. Федеральным законом об обязательном медицинском страховании предполагается заявительный принцип осуществления деятельности медицинских организаций в сфере обязательного медицинского страхования

Переход на одноканальное финансирование и увеличение норматива позволили через конкурс привлечь к исполнению государственного заказа поставщиков медицинских услуг всех форм собственности. Начавшееся еще в 2008 г. построение конкурентной модели отрасли здравоохранения в Пермском крае, полностью соответствуют сегодня поставленным на федеральном уровне задачам создания условий равного доступа медицинским организациям различных форм собственности к реализации территориальных программ государственных гарантий.

Аутсорсинг бюджетных учреждений.

Власть не должна производить медицинские услуги, она должна покупать их на рынке для населения. Кроме того, возможно размещение в рыночном секторе отдельных, в первую очередь не свойственных медицинским учреждениям функций, – аутсорсинг. Медицинским учреждениям нет смысла заниматься, например, приготовлением пищи, за них это успешно сделает бизнес. На рынке могут и должны быть размещены и чисто медицинские услуги, связанные с использованием сложной и дорогой медицинской техники. На рис. 4 представлен порядок размещения заказа.

Опыт работы по этой схеме в Пермском крае в течение последних двух лет говорит о том, что это не просто теоретические рассуждения, а реальность.

Система аутсорсинга не только позволяет снизить стоимость услуг и существенно повысить их качество, но также способствует обновлению государственного и муниципального оборудования, используемого частной структурой на условиях аренды для оказания услуг, сокращает нагрузки на административно-управленческий персонал. В ряде случаев уменьшается количество потребляемых услуг, например транспортных или услуг по проведению лабораторных ис-

следований. При оказании услуг ненадлежащего качества у государственного учреждения здравоохранения всегда есть право либо применить штрафные санкции, либо расторгнуть государственный контракт. Адекватная оценка государственными учреждениями услуг, оказываемых ими самими, представляется маловероятной: очень сложно оценивать себя объективно.

Вывод услуг на аутсорсинг проводился постепенно. Учреждения здравоохранения самостоятельно инициировали этот процесс. В дальнейшем заявки по размещению государственного заказа консолидировались краевым Министерством от всех государственных лечебных учреждений.

В государственных учреждениях здравоохранения был проведен анализ услуг, сопутствующих основной деятельности и подлежащих размещению на конкурсной основе, а также анализ эффективности использования государственного имущества (оборудования, зданий и помещений). В ряде случаев в качестве «пилотных» выбирались два-три учреждения, в которых проводилась отработка технологии размещения заказа на ту или иную услугу.

Расчет стоимости услуг был произведен путем суммирования расходов бюджетного учреждения при самостоятельном оказании этих услуг. Чаще всего полученной суммы хватало для приобретения услуг в негосударственном секторе. В ряде случаев, например, при размещении заказа на оказание транспортных услуг, из краевого бюджета были разово выделены дополнительные средства с учетом стоимости этих услуг в негосударственном секторе.

В пермских учреждениях здравоохранения проведены конкурсы на оказание услуг по техническому обслуживанию медицинской техники, по стирке белья, охранных услуг, услуг по диетологии, транспортных услуг, услуг по сбору, обезвреживанию, транспортировке и размещению медицинских отходов, услуг по проведению лабораторных исследований, услуг по проведению медицинских исследований – магнитно-резонансной томографии, услуг по выполнению полетов, связанных с оказанием медицинской помощи населению, приобретение экстемпоральных лекарственных средств (функции внутрибольничной аптеки).

Разделение заказчика и подрядчика. Модель фондодержания.

Приняв решение в пользу децентрализованной системы здравоохранения, мы оказываемся перед второй развилкой. Модель, при которой пациент платит за себя сам, будет социально несправедливой и не решит задачи повышения здоровья нации. Модель, когда за пациента платит третья сторона – страховая компания или государство, стимулирует необоснованно завышенный спрос на услугу и как результат – ее дефицит.

Когда мы говорим о рыночной модели, то подразумеваем, что она является рыночной, то есть конкурентной, для тех, кто оказывает услуги. Для пациента она никогда не будет рыночной. Большую часть платежа за него всегда будет осу-

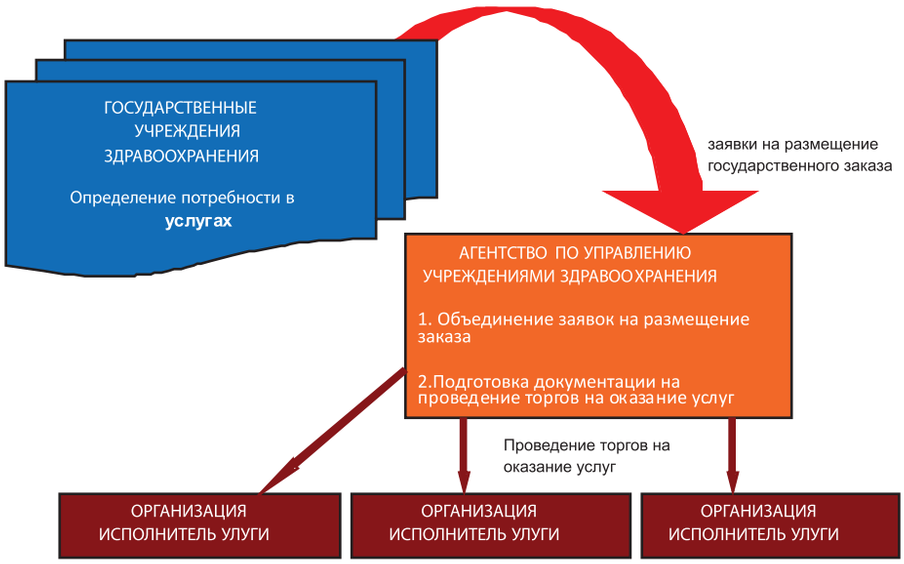


Рис. 4. Порядок размещения заказа

ществлять третья сторона – государство или страховая компания. Как ограничить при этом необоснованный спрос на услугу?

В этой части мы должны сохранить нашу модель финансирования. Кто-то, страховая компания или врач общей практики, в зависимости от выбранной модели, должен получить фиксированную сумму за пациента, консолидировать все эти платежи и быть заинтересованным в максимальной экономии полученного ресурса. При этом конкуренция будет вынуждать оказывать на эти средства наилучшую для клиента услугу. Если клиент не будет удовлетворен, то он уйдет, причем уйдет вместе с деньгами, к более успешному конкуренту. Это справедливая модель. У пациента есть выбор.

Иными словами, модель фондодержания подразумевает перечисление средств, согласно подушевому нормативу, в страховые медицинские организации, откуда финансирование поступает в поликлиники или врачу общей практики, также согласно подушевому нормативу в соответствии с количеством прикрепленного населения. Стационары получают оплату за выполненные объемы медицинской помощи по стоимости койко-дня с учетом нормативного срока лечения и достигнутого результата лечения. Решение о направлении пациентов в стационар принимает поликлиника, она же акцептует оплату страховыми медицинскими организациями медицинской помощи, оказанной стационарами. Сэкономленные средства в случае сокращения стационарной помощи направляются в поликлинику.

Для того чтобы реализовать эту модель, необходимо разделить поликлиники и стационары. Семейный врач или поликлиника в логике конкурентной модели – это главный консультант пациента, распорядитель финансовых средств большой группы пациентов. Это заказчик услуги от их имени. Стационар, лаборатория, узкий специалист – это исполнитель услуги по заказу врача общей практики. У них разные интересы, как у любого продавца и покупателя. Это означает, что подрядчик и заказчик должны быть разделены на всех уровнях. Поликлиника должна быть отделена от стационара так же, как Министерство здравоохранения должно быть отделено от медицинских учреждений.

С 2007 г. пермские учреждения здравоохранения выведены из подчинения краевого Минздрава. Если раньше за наличие проблем в деятельности поликлиник министр мог винить только себя, то теперь за них отвечает Агентство, которое выступает учредителем всех государственных учреждений здравоохранения и выполняет функции исполнителя бюджетньгх услуг. Функциями Министерства здравоохранения края остаются формирование бюджета, Программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи, размещение задания на оказание бюджетных услуг. Столкновение интересов двух структур и предъявление взаимных претензий способствует постановке существующих проблем в повестку дня и их ускоренному решению.

В 2009 г. по всему краю в рамках проекта «Качественное здравоохранение» начался процесс юридического разделения поликлиник и стационаров и внедрение системы фондодержания в амбулаторно-поликлиническом звене (оплата по подушевым нормативам). Фондодержание было выбрано в качестве основного финансового инструмента для улучшения качества медицинской помощи, позволяющего материально мотивировать медицинских работников на расширение объема их лечебно-диагностической, координирующей деятельности, с акцентом на профилактическую работу, сдерживая затратные схемы оказания стационарной помощи.

В муниципалитетах Пермского края с численностью проживающего населения более 50 тыс. чел. была проведена реорганизация муниципальных учреждений здравоохранения путем выделения поликлиник в самостоятельные юридические лица. В сельской местности начали открываться офисы врачей общей практики с постепенным их выходом из состава районных больниц. Сегодня в Пермском крае бесплатную медицинскую помощь населению в системе ОМС в соответствии с программой государственных гарантий оказывают двенадцать офисов врачей общей практики частной формы собственности. Готовятся к осуществлению этой деятельности еще двадцать медицинских организаций частной формы собственности.

Задачами введения системы фондодержания является стимулирование увеличения объема деятельности поликлиники, координирующей деятельность врачей первичного звена, профилактическую направленность деятельности первичного звена, конкуренцию за пациента. Рассмотрим эти направления более подробно.

Увеличение объема деятельности поликлиники.

Система фондодержания должна ориентировать работников поликлиник на предоставление услуг, которые в настоящее время оказываются в других учреждениях, прежде всего в стационарах. На этой основе возможно сокращение объема необоснованных госпитализаций, вызовов скорой медицинской помощи, то есть преодоление сложившихся в отрасли структурных диспропорций.

Координирующая деятельность врачей первичного звена (участковых врачей и врачей общей практики). Эти врачи призваны организовывать оказание медицинской помощи прикрепленному населению на всех этапах. Они определяют наиболее эффективные (в клиническом и экономическом смысле) «маршруты» движения своих пациентов, участвуют в планировании оказания медицинской помощи на других этапах, обеспечивают преемственность в лечении и реабилитации больных. Система фондодержания должна предусматривать зависимость размера вознаграждения врачей первичного звена от их способности обеспечивать эффективное взаимодействие с другими звеньями оказания медицинской помощи.

Профилактическая направленность деятельности первичного звена. Система фондодержания обеспечивает зависимость размера оплаты труда от результатов профилактической деятельности врача, а именно снижения уровня заболеваемости прикрепленного населения и потребности в стационарной и скорой помощи. Оплата фактических объемов амбулаторных услуг (чем больше больных, тем лучше для врача) уступает место поощрению деятельности, снижающей потребность в медицинской помощи (чем больше здоровых, тем лучше для врача).

Для объективности оценки выполнения подрядчиком (стационаром или лабораторией) своих обязательств, для большей защищенности пациента необходимо установить единые требования к технологиям оказания медицинской помощи и ее качеству. С этой целью в Пермском крае внедрены медико-экономические стандарты по 3349 заболеваниям и 55 специальностям. На их основе ведется оценка по объему, качеству и результату выполнения муниципального и государственного заказов на оказание медицинской помощи в медицинских организациях всех форм собственности.

Также медицинские стандарты лежат в основе унификации расчетов стоимости медицинской помощи. При этом важно оценку эффективности проводить на уровне каждого пациента, что невозможно без системы персонифицированного учета. Для решения этой задачи в Пермском крае создана единая корпоративная сеть здравоохранения, объединяющая 440 медицинских организаций, включая аптеки. Внедрена информационная система, обеспечивающая мониторинг деятельности учреждений здравоохранения в режиме реального времени.

Конкуренция за пациента. Ключевым моментом в развитии системы фондодержания является свободный выбор пациентом страховой медицинской организации. Таким образом, человек опосредованно выбирает и перечень учреждений, где будет получать медицинскую помощь.

С 1 июля 2005 г. неработающему населению края предоставлено право свободного выбора страховой фирмы.

За период 2005-2010 гг. число страховых медицинских организаций, занятых в страховании неработающих граждан, увеличилось с 4 до 10, а 58,2% неработающих граждан Пермского края сменили страховую медицинскую организацию, осуществив свое право выбора. Несмотря на то, что поле для конкуренции между страховыми компаниями крайне ограничено законом, люди сочли, что в другой фирме их обслуживают лучше, а может, просто улыбаются чаще. С точки зрения создания конкурентной модели это, безусловно, позитивный процесс.

С 2011 г. право свободного выбора страховой медицинской организации появилось и у работающих граждан.

Пилотный проект «Хирургия».

Здравоохранение – очень многогранная и сложная отрасль. Есть медицинские специальности, в которых конкурентная модель действует понятно и эффективно. Есть и другие, в которых, казалось бы, нет и не может быть места рыночным отношениям. Хирургия относится к последним. Тем не менее, и в хирургии вполне возможно создание механизмов, стимулирующих медицинские учреждения достигать желаемых обществом результатов.

В Пермском крае запущен проект, направленный на повышение качества услуг в круглосуточных стационарах хирургического профиля государственных и муниципальных учреждений здравоохранения. Средства, получаемые в рамках пилотного проекта, расходуются на повышение оплаты труда медицинских работников. Распределение денежных средств осуществляется между медицинскими работниками с учетом количественных показателей деятельности и степени сложности выполняемых операций.

Определены основные критерии оценки деятельности лечебно-профилактических учреждений, участвующих в пилотном проекте: хирургическая активность, послеоперационная летальность, средняя продолжительность пребывания больного на койке, процент расхождения диагнозов, процент послеоперационных осложнений, результаты анкетирования населения по доступности и качеству медицинской помощи. Суть пилотного проекта – оплата за результат. На его реализацию в 2009 г. из краевого бюджета было выделено 125 млн руб., в 2010 г. – 251 млн руб., в 2011 г. – 268 млн руб.

За короткий период с начала реализации проекта хирургическая активность увеличилась на 3,6%, что позволило при той же мощности хирургических отделений сделать на 2161 операцию больше, послеоперационная летальность снизилась на 17,2%, то есть спасено 198 жизней. Средняя продолжительность пребывания больного на койке уменьшилась на 2,9%, что позволило госпитализировать дополнительно 3500 чел., количество послеоперационных осложнений сократилось на 38,3%, или на 244 случая.

Совершенствование информатизации регионального здравоохранения.

Начиная с 2004 г., в постоянном режиме ведется работа по развитию и совершенствованию информатизации регионального здравоохранения. С 1 января 2007 г. во всех амбулаторно-поликлинических учреждениях краевого центра внедрен программный комплекс «Промед», который позволяет осуществить единый уровень медико-статистического электронного учета оказания медицинских услуг населению. Создана электронная система записи на прием к врачу через единый call-центр («электронная регистратура») и запись пациентов к врачу через Интернет. В рамках предоставления услуги населению в электронном виде ежемесячно на прием к врачу записывается до 50 тыс. чел. по Интернету. Всего за три года услугами по записи на прием воспользовалось около 10 млн пациентов. За время реализации проекта «Доступность и качество медицинской помощи» с 1 сентября 2007 (за счет средств краевого бюджета в размере 25-30 млн руб. в год) удалось ликвидировать очереди в поликлиниках, обеспечить доступность медицинской помощи по большинству клинических специальностей в рамках программы государственных гарантий. В 2008 г. в поликлиниках краевого центра проведена установка индивидуальных автоматизированных рабочих мест для врачей общей практики и врачей узких специальностей. Создано 1058 рабочих мест доступа к единой информационной системе, позволяющей создать электронный вариант медицинской карты пациента, паспорт участка, контролировать проведение вакцинопрофилактики, записывать пациента на консультации к другим специалистам и на диагностические исследования.

Региональные проекты в рамках реформы здравоохранения.

Создание конкурентной модели в здравоохранении не исключает участия государства в улучшении материально-технической базы этого вида экономической деятельности. Так в целях укрепления материально-технической базы и превращения регионального здравоохранения в высокотехнологичную отрасль в крае реализуются несколько крупных проектов. В 2011 г. должно быть завершено строительство межрайонного перинатального центра в г. Кунгур. Уже завершено строительство краевого перинатального центра, туберкулезного корпуса краевой психиатрической больницы. В 2012 году заканчивается строительство детского хирургического корпуса в г. Перми и федерального центра сердечно-сосудистой хирургии.

За последние годы введены в эксплуатацию лечебный корпус Пермской краевой клинической больницы, центр СПИДа, здание участковой больницы в п. Лобаново, родильный дом в г. Краснокамск, хирургический корпус в п. Карагай, лечебный корпус в п. Березовка, отделение скорой медицинской помощи в п. Октябрьский, три поликлиники, подстанция скорой помощи и две женские консультации в г. Перми.

Кроме того, ежегодно региональная власть принимает решения о запуске тех или иных инвестиционных проектов в сфере здравоохранения.

Проект «Развитие частного здравоохранения в Пермском крае». Выполнение данного проекта регулируется Постановлением Правительства Пермского края «О реализации пилотного проекта «Развитие частного здравоохранения в Пермском крае»[1].

Проект предполагает консалтинговую помощь начинающим предпринимателям в становлении их деятельности на рынке медицинских услуг. В городских округах и краевом центре поддержку получат участковые врачи терапевты и педиатры поликлиник, в сельских территориях (в том числе – отдаленных) – врачи общей практики. Поддержка включает в себя помощь в создании участковым врачом юридического лица, прохождении процедуры лицензирования и сопровождении его деятельности в течение первого года работы со дня получения лицензии (бесплатное оказание бухгалтерских, консультационных, юридических и др. услуг).

Проект «Добровольное медицинское страхование».

Одной из приоритетных задач является создание у гражданина правильных мотивов на сохранение и укрепление своего здоровья.

Сегодня гражданин обладает свободой выбора страховой медицинской организации, лечащего врача. Однако слишком большая доля государственных и муниципальных учреждений здра-

[1] Постановление Правительства Пермского края «О реализации пилотного проекта «Развитие частного здравоохранения в Пермском крае» № 392-п от 01.07.2011.

воохранения на рынке медицинских услуг в секторе обязательного медицинского страхования и неразвитый сектор добровольного медицинского страхования не позволяют гражданину в полной мере ощутить свободу выбора, препятствуют реализации преимуществ конкурентного развития.

В этой связи встает вопрос о необходимости развития сектора добровольного медицинского страхования на рынке медицинского страхования и формирование частного первичного амбулаторно-поликлинического звена – поставщиков медицинских услуг в системах ОМС и ДМС.

Возможность совместной реализации программ ОМС и ДМС, при росте сектора ДМС, подталкивает страховую медицинскую организацию к рациональному выбору медицинских организаций для своих застрахованных граждан.

Воспитание культуры добровольного медицинского страхования среди граждан позволит создать у гражданина правильные мотивы на сохранение и укрепление здоровья. Примером тому является первый этап проекта – пилотный проект «Медицинский сертификат». Задача государства – помочь тем, кто хочет сам заботиться о состоянии своего здоровья. Софинансирование участия граждан в программах добровольного медицинского страхования не только выводит уровень оказания медицинской помощи на принципиально новый качественный уровень, но и вовлекает самого застрахованного во взаимную ответственность за состояние своего здоровья. В рамках проекта «Медицинский сертификат» такой возможностью смогли воспользоваться работники бюджетных учреждений города Перми.

Условиями страхования являются:

- прикрепление для получения амбулаторно-поликлинической помощи к медицинской организации частной формы собственности;
- объединение обязательного и добровольного медицинского страхования.

С 1 июля 2011 г. каждый житель города Перми имеет право заключить договор добровольного медицинского страхования сроком на 1 год на условиях софинансирования. Пятьдесят процентов страховой премии, но не более 3 тыс. руб. за каждого оплачивается за счет краевого бюджета. Оставшуюся часть, в зависимости от стоимости программы, предложенной страховой компанией, сам гражданин или работодатель.

В октябре 2011 г. к проекту присоединились Березники и Соликамск. Задача следующего этапа – дать возможность участия в этом проекте всем жителям Прикамья

Результативность реформы здравоохранения.

Деятельность проектного блока «Реформа здравоохранения» позволит осуществить мероприятия, представленные в табл. 1.

Таблица 1

Результативность деятельности проектного блока «Реформа здравоохранения»

2011-2012 гг.	2013 г.
увеличить удовлетворенность населения медицинской помощью с 44,8% в 2010 г. до 47% в 2012 г. от числа опрошенных	снизить смертность населения на 6%
увеличить долю профилактических посещений с 33% в 2010 г. до 37% в 2012 г.	снизить младенческую смертность населения на 6%
увеличить долю объемов амбулаторно-поликлинической помощи территориальной программы госгарантий, размещенных в медицинских организациях частной формы собственности с 4,4% в 2010 г. до 20% в 2012 г.	снизить смертность трудоспособного населения на 11,8%
способствовать тому, чтобы 150 тыс. жителей Пермского края были застрахованы по программам ДМС в 2012 г.	снизить смертность от болезней кровообращения на 2,4%
	снизить смертность от внешних причин на 4,3%
	снизить смертность от новообразований на 3,2%
	увеличить ожидаемую продолжительность жизни до 68 лет
	увеличить на 20% число учреждений здравоохранения, использующих электронный документооборот при обмене информацией.

ГЛАВА 4

Формирование инновационного кластера в Пермском крае

4

В настоящее время в экономике происходят структурные изменения, отчетливо прослеживается необходимость перехода от сырьевой экономики к экономике знаний. В Пермском крае инновационное развитие выделено как приоритетное направление, «направление прорыва». Однако в данном регионе, как и в других субъектах Российской Федерации, этот процесс идет медленно и инициируется в основном, «сверху».

С декабря 2010 г. в ФЦМУ выделен приоритетный проект «Инновационный кластер». Структура управления данным проектом представлена на рис. 1. Проект Инновационный кластер» является для региона шагом вперед в понимании процесса возникновения постиндустриальной экономики. Впервые в России в единый проект объединены все стадии создания инновационного бизнеса, начиная с концентрации в регионе талантливой молодежи и заканчивая финансовой инфраструктурой мирового уровня. Выбор инструментария для реализации проекта основан на принципе создания правильной мотивации учиться, работать, вести бизнес в Пермском крае.

В основу проекта «Инновационный кластер» заложены следующие принципы:

1. **«Изменяйся или умри...»:** в экономике края необходимы структурные изменения в ближайшее время. Капитал как доминирующий фактор утрачивает свое значение. Богатство концентрируется там, где рождается идея.

2. **«Инновационный хаб»:** глобальность, а не «местечковость». Пермский край видится как инновационный хаб – точка притяжения на карте мира, где культивируется все, что связано с инновациями, где перманентно происходят различные мероприятия научной и инновационной направленности.

3. **«Невозможно бежать во все стороны одновременно»:** необходим выбор инновационных приоритетов. В качестве таковых в Пермском крае определены IT и биотехнологии.

4. **«Человеческий капитал, а не капитальное строительство»:** создание инфраструктуры для проектов и людей предполагает не фактическое строительство объектов, а прежде всего, персональный учет всех перспективных идей и проектов, создание сети бизнес-инкубаторов (в т.ч. студенческих), сети частных партнеров российских венчурных компаний, отраслевых организаций инновационной инфраструктуры, финансовой инфраструктуры (грантовой системы и системы привлечения инвестиций).

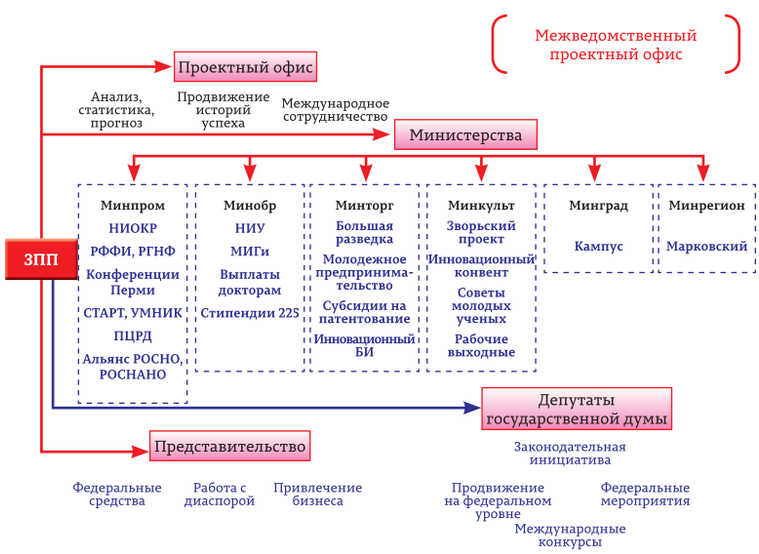


Рис. 1. Структура управления проектом «Инновационный кластер»

5. **«Помогай сильным, слабые подтянутся»:** поддержка слабых ведет к нивелированию идей.

6. **«Управлять мотивами, а не людьми»:** основой развития инновационного кластера в Пермском крае мы считаем работу с мотивами людей.

7. **«Построить и отойти»:** мы исходим их того, что инновации – это рыночный сектор, инновационная система должна самоорганизоваться, чрезмерное государственное влияние на определенном этапе развития сказывается отрицательно.

В настоящее время нет единой методики определения уровня инновационной активности регионов. По данным различных организаций, занимающихся составлением такого рода рейтингов, Пермский край занимает от 4 до 28 места среди всех субъектов РФ.

4.1. Региональная инновационная система Пермского края

Создание инновационной экономики невозможно без эффективно функционирующей региональной инновационной системы (РИС), представляющей собой сеть частных и государственных институтов и организаций, взаимодействие которых приводит к возникновению, распространению и использованию новых технологий. Региональную инновационную систему Пермского края образуют следующие элементы (рис. 2).

1. Блок «генерация идей» – это научные учреждения и организации, осуществляющие исследования и разработки. В этот блок входят четыре института: Пермский научный центр Уральского отделения Российской Академии Наук, Национальные исследовательские университеты, иные высшие учебные заведения, отраслевые конструкторские бюро и научные подразделения регионального бизнеса.

2. Блок «инновационная инфраструктура» – это специализированные организации, а также правовые и экономические механизмы, способствующие распространению и применению знаний в экономике. Инновационную инфраструктуру Пермского края формируют вузовские и частные бизнес-инкубаторы, региональные венчурные фонды, программы грантов для научных и инновационных проектов, программа продвижения инновационной продукции и т.п.

3. Блок «потребители инноваций» – это региональные промышленные предприятия, которые являются заказчиками и основными потребителями новых технологий. Применение инноваций в экономике осуществляется в действующих промышленных предприятиях и в малых инновационных предприятиях (start up).

Кроме традиционных для российской практики указанных выше элементов, в состав инновационной экономики Пермского края включены предприятия и проекты «креативных индустрий»: проекты в сфере развлечений, новые медиа, интернет, информационные технологии. Эти виды бизнеса не предполагают реального производства, но являются основой для инновационной экономики и создают в регионе особую творческую, креативную атмосферу. Все это является частью соответствующей городской среды.

Рис. 2. Региональная инновационная система Пермского края

Стратегическая цель в данном контексте формулируется как создание благоприятных условий для проживания и самореализации на территории Перми и Пермского края.

Мировая практика показывает, что создание инновационной экономики невозможно без «креативных территорий» – специализированных территориальных образований, в которых инновации создаются и развиваются. В США – это Кремниевая долина, в центре которого находится кампус Стенфордского университета, в России – инновационный центр «Сколково», рядом с которым уже существует бизнес-школа «Сколково» и планируется к созданию технологический исследовательский университет. В Перми при Пермском национальном исследовательском политехническом университете проектируется новый университетский кампус, вокруг которого должны концентрироваться организации, включенные в процесс создания и использования инноваций.

Также в Пермском крае сформированы отдельные элементы региональной инновационной системы (региональные венчурные фонды, инструменты поддержки научных школ), в инновационную сферу привлекаются ресурсы федеральных институтов развития (РОСНАНО, РВК), стимулируется кооперация промышленных предприятий и научных учреждений и создание малых инновационных предприятий.

Задачи проекта «Инновационный кластер» структурированы в четыре блока: генерация знаний, генерация бизнеса, генерация прибыли, формирование имиджа Пермского края как инновационно-активного региона.

Первый блок – *генерация знаний* на сегодняшнем этапе – это создание вуза мирового уровня, концентрация науки, образования и предпринимательской деятельности вуза на территории края.

Второй блок – *генерация бизнеса*, усилия должны быть сосредоточены на создании условий для возникновения максимального количества стартапов, основанных на научных разработках. Здесь задачами являются и селекция идей для создания стартапов, и создание соответствующей инфраструктуры для «упаковки» инновационных продуктов (бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, сеть венчурных партнеров и т.д.), и создание грантовой системы поддержки инновационных предприятий.

Третий блок – *генерация прибыли*, увеличение объема выручки инновационных компаний. Основными инструментами достижения цели на данном этапе являются инвестиционные проекты с участием ОАО «РОСНАНО», формирование спроса на инновационную продукцию и содействие в продвижении инновационной продукции на российский и зарубежный рынки.

Все эти задачи недостижимы без четвертого блока – формирования соответствующего имиджа Пермского края – *имиджа инновационно-активного региона,* «инновационного хаба».

4.2. Цели и инструменты блоков региональной инновационной системы

Блок задач «Генерация знаний»

Два Пермских вуза – Пермский государственный университет и Пермский государственный технический университет – стали победителями в федеральном конкурсе на присвоение категории национального исследовательского университета. В 2011 г. они официально изменили название вузов, закрепив статус исследовательских университетов: Пермский государственный национальный исследовательский университет (ПГНИУ) и Пермский национальный исследовательский политехнический университет (ПНИПУ).

ПНИПУ определил программу развития по четырем направлениям: это авиационное двигателестроение и газотурбинные технологии; добыча и переработка нефти, газа, полезных ископаемых; наноиндустрия и урбанистика. ПГНИУ занимается исследованиями в области рационального природопользования: технологиями прогнозирования и управления природными и социально-экономическими системами. Программа развития ПГНИУ реализуется в рамках четырех научно-образовательных комплексов: технологии изучения, освоения, прогнозирования и управления георесурсами и геосистемами, моделирование и управление физическими и химическими процессами, развитие технологий, наукоемкие технологии управления живыми системами, прогнозирование и управление процессами социально-экономического развития стран и территорий на основе современных информационных технологий.

Развитие научных исследований идет по следующим направлениям: нанотехнологии, авиадвигателестроение, георесурсы и геосистемы, химия и новые материалы, биотехнологии и живые системы, медицинские технологии и фармация, рациональное природопользование, технологии энергоэффективности, информационно-телекоммуникационные системы.

Кроме того, в Пермском крае расположен филиал Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ – Пермь), который также является национальным исследовательским университетом и реализует свою инновационную программу.

Задачи национальных исследовательских университетов:

• создание инновационной системы подготовки кадров на основе единства обучения и научных исследований;

• совершенствование инфраструктуры и материально-технической базы, повышение эффективности научных исследований и разработок;

• создание современной системы коммерциализации результатов исследований и разработок;

• качественное обновление и развитие кадрового потенциала вуза;

• создание единого научно-образовательного пространства.

Получив этот статус, университеты приняли на себя серьезные обязательства, связанные с развитием инфраструктуры вуза, повышением качества обучения студентов, развитием кадрового потенциала, коммерциализацией результатов научной деятельности, признанием результатов деятельности вузов на международном уровне и так далее – всего двадцать один показатель. Например, количество статей в научной периодике, индексируемой иностранными и российскими организациями (Web of Science, Scopus, российский индекс цитирования) должно возрасти в ПГНИУ с 0,8 до 1,5 статей на одного научно-педагогического работника, в ПНИПУ соответственно с 0,2 до 3,5. Доля кандидатов и докторов наук, работающих в вузе, должна вырасти в ПГНИУ с 65 до 75%, в ПНИПУ с 69 до 80%. В десять раз должен вырасти объем НИОКР ПГНИУ по приоритетным направлениям развития вуза, в ПНИПУ – более чем в 5 раз.

Наряду с федеральным финансированием программ развития национальных исследовательских университетов, Пермский край принял на себя обязательства по их финансовой поддержке. Таким образом, на реализацию инновационных программ вузов из федерального бюджета будет выделено по 1800 млн руб. на весь период реализации программ (10 лет), из регионального для ПНИПУ – 1 млрд руб., для ПГНИУ – 360 млн руб.

Целью блока «Генерация знаний» является создание вуза мирового уровня. Какие же механизмы должны быть использованы для этого?

Грантовая поддержка проектов ведущих научных школ. Поддержка ведущих ученых, научных школ и коллективов Пермского края в области фундаментальной и прикладной науки, реализуемая через систему грантов, предусматривает сотрудничество Пермского края с российскими и зарубежными фондами финансирования научных исследований, участие пермских ученых в различных конкурсах и программах в области науки и научно-технической деятельности. Основная задача – получение новых знаний, на основе выполнения актуальных фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок, проводимых по мировым направлениям развития современной науки, и востребованных в дальнейшем для рентабельного использования в производственной сфере деятельности.

Министерство промышленности, инноваций и науки Пермского края ежегодно проводит конкурсы научных проектов совместно с Российским фондом фундаментальных исследований (РФФИ) и Российским гуманитарным научным фондом (РГНФ). Конкурсы проводятся на паритетных началах. Общий объем финансирования грантов, выигранных по итогам конкурсов за период 2005-2010 гг., составил 254 млн руб.

В августе 2009 г. Пермский край продлил соглашение с РФФИ на последующие три года (2010-2012 гг.) с постепенным увеличением объемов финансирования научных проектов. С учетом привлекаемых федеральных грантов общий объем финансирования научно-исследовательских проектов в 2010-2012 гг. составит 156 млн руб.

Правительство занимается продвижением научно-исследовательских проектов пермских ученых и в международных конкурсах.

Так, с 2002 г. ряд научно-исследовательских проектов подготовленных учеными Пермского края участвовали в конкурсах, объявленных Американским фондом гражданских исследований и развития в рамках совместной с Министерством образования и науки Российской Федерации программы «Фундаментальные исследования и высшее образование».

Основой для участия исследовательских проектов стало Трехстороннее Соглашение, заключенное между Правительством Пермского края, Министерством образования и науки Российской Федерации и Американским фондом гражданских исследований и развития о сотрудничестве в области фундаментальных научных исследований в 2002-2009 гг.[1]

Реализация проектов в рамках данного Соглашения проходит на базе научно-образовательного центра «Неравновесные переходы в сплошных

[1] «О сотрудничестве в области фундаментальных научных исследований в 2002-2009 гг.». Трехстороннее соглашение, заключенное между Правительством Пермского края, Министерством образования и науки Российской Федерации и Американским фондом гражданских исследований и развития от 12 октября 2007 г. № 53-п.

средах» Пермского государственного национального исследовательского университета (НОЦ ПГНИУ) с ежегодным финансированием из краевого бюджета в объеме не менее 4 млн руб. За период 2005-2009 гг. общий объем финансирования проведенных исследований НОЦ ПГНИУ составил порядка 1 млн $, включая бюджет региона, Минобрнауки РФ и АФГИР.

В 2005-2010 гг. Министерство промышленности, инноваций и науки Пермского края поддержало издание свыше 110 научно-издательских проектов, результатом которых стали публикации монографий, научных статей, докладов, в том числе и в международных изданиях и рецензируемых научных журналах ВАК, сборников, учебных пособий. Объем финансирования научно-издательских проектов из бюджета края за данный период времени составил 6,1 млн руб.

Грантовая поддержка молодых ученых – кандидатов и докторов наук, которая является формой стимулирования молодых ученых к научно-исследовательской деятельности с целью воспроизводства и обновления научных кадров. Показателем достижения задачи является увеличение доли молодых ученых и специалистов в возрасте до 35 лет.

Ежегодно в Пермском крае проводится конкурс на присуждение премии в области науки за оригинальные научные работы, открытия, изобретения и научно-исследовательские разработки, имеющие большое научное и практическое значение для развития Пермского края и конкурс на получение именных стипендий Губернатора Пермского края для аспирантов, докторантов, соискателей ученых степеней вузов и академических институтов Пермского края.

Молодые ученые и исследователи активно участвуют в конкурсах Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (программы «СТАРТ» и «У.М.Н.И.К.»). В период с 2005 г. по 2010 г. в конкурсах Фонда участвовали тридцать пермских проектов, общая сумма выделяемых средств на проекты победителей составила более 150 млн руб.

В 2010 г. от Пермского края на конкурс СТАРТ–2010 были поданы девять заявок, из них два проекта признаны победителями конкурса, общая сумма выделяемых средств на эти проекты составила 12 млн руб.

Привлечение средств на научные исследования и разработки по федеральным целевым программам. Привлечение федеральных средств на научные исследования и разработки через механизм участия вузов, научно-исследовательских институтов и научно-производственных предприятий Пермского края в федеральных целевых программах (ФЦП) в области науки и технологий направлено на развитие и наращивание научно-технического потенциала Пермского края, эффективную реализацию в интересах социально-экономического развития Пермского региона.

В Пермском крае сохраняется положительная динамика привлечения федеральных средств вузами, академическими и научно-исследовательскими институтами, предусмотренных ФЦП в сфере науки, технологий и образования.

Бюджетные инвестиции, предусмотренные федеральными целевыми программами в сфере науки и технологий, направляются на улучшение и технологическое оснащение приборно-лабораторной базы, технологическое перевооружение наукоемких производств, материальную поддержку научных кадров, развитие малых форм предприятий, создаваемых на базе вузов, развитие эффективных элементов инфраструктуры инновационной системы, действующей при вузах, научных организациях и т.д.

Повышение эффективности работы научно-педагогических кадров вузов Пермского края. С 2009 г. Законом Пермского края[2] установлены денежные выплаты докторам наук, работающим в вузах и имеющим определенные достижения в научно-педагогической деятельности. За пять лет доктору наук необходимо успешно подготовить к защите аспиранта или докторанта и иметь публикации в изданиях, входящих в Перечень ВАК, или патенты на изобретения, или договоры по федеральным целевым программам, гранты научных зарубежных и российских фондов. С начала действия закона количество докторов наук, работающих в вузах, увеличилось более чем на 100 чел. Их число в 2010 г. составило 685 чел.

В рамках реализации закона «О науке и научно-технической политике в Пермском крае» Правительство Пермского края финансирует прикладные исследования и разработки, направленные на создание перспективных технологий, производство образцов новой наукоемкой продукции, обеспечивающих развитие высокотехнологичных отраслей экономики края. Предоставление поддержки осуществляется в рамках региональных конкурсов НИОКР.

Для реализации инновационных разработок Министерством промышленности, инноваций и науки Пермского края 2010 г. инициирован конкурс на право предоставления государственной поддержки в форме субсидий, предназначенных на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

[2] Закон Пермского края «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельной категории лиц, которым присуждена ученая степень доктора наук» № 534-ПК от 11.11.2009.

Кроме того, для решения указанной задачи необходимо предпринимать меры по увеличению количества научных исследований, проводимых в партнерстве с зарубежными учеными и увеличению количества ведущих зарубежных ученых, преподающих в вузах Перми.

Обеспечение готовности школьников к обучению в вузе мирового уровня. Это предполагает решить следующие задачи:

1. Обеспечить введение исследовательской и проектной деятельности в школе с условием ее нормативного закрепления как оцениваемой деятельности (задача потребует переорганизации учебного расписания в формате нелинейных образовательных траекторий: успешным примером реализации является проект «Школа для старшеклассников»).

2. Обеспечить широкое применение в школе полилингвального образования, в формате проекта «Английский как второй школьный государственный язык».

3. Ввести практику тьюторского сопровождения обучения школьников, направленного на формирование у ребят понимания ответственного выбора своего профессионального будущего.

Для достижения поставленных целей реализуется ряд механизмов.

Стипендии старшеклассникам.

Основание: Закон Пермского края от 29.06.2010 № 642-ПК «О стипендиальном обеспечении и дополнительных формах материальной поддержки обучающихся в общеобразовательных учреждениях, образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования».

Основные положения: Стипендии старшеклассникам делятся на академические и социальные, при этом получатель социальной стипендии в праве претендовать на академическую стипендию. Назначение и выплата академической стипендии производится учащимся 10-х и 11-х классов в случае окончания 9-го и 10-го классов на «отлично» и «хорошо». Стипендия назначается до первой промежуточной (полугодовой) аттестации, после чего она либо продолжается, либо прекращается в зависимости от результатов аттестации. Получатели академической стипендии утверждаются в сентябре и январе каждого года.

Социальная стипендия назначается обучающимся из числа детей-сирот; детей, оставшихся без попечения родителей; инвалидам I и II групп; детям, пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС и других радиационных катастроф; инвалидам и ветеранам боевых действий.

Размер академической и социальной стипендий составляет 400 руб.

В первом полугодии 2010-2011 учебного года академические и социальные стипендии получили 8988 старшеклассников общеобразовательных учреждений Пермского края. На 2011 г. запланированы выплаты стипендий 9603 старшеклассникам.

Среди муниципалитетов лидерами по доле «отличников» и «хорошистов» являются:

- Горнозаводской р-н – 52,1%
- Гремячинский р-н – 52,0%
- г. Кудымкар – 49,9%
- Бардымский р-н – 48,9%
- Куединский р-н – 45,4%

Дополнительные стипендии студентам, поступившим в пермские вузы.

Основание: Закон Пермского края от 29.06.2010 № 641-ПК «О дополнительной стипендии студентам государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования».

Основные положения: Дополнительные стипендии устанавливаются студентам, поступившим в пермские вузы с высокими результатами ЕГЭ и/или творческим (профессиональным) вступительным испытаниям. Суммарный балл по трем вступительным испытаниям устанавливается постановлением Правительства Пермского края. В 2010 и 2011 гг. был установлен суммарный балл, равный 225 баллам. Стипендия устанавливается с первого курса на три года и, начиная с третьего семестра, для продления получения стипендии учитываются итоги предыдущей сессии. Итоги сессии, позволяющие студенту продолжать получать дополнительную стипендию, должны быть выражены в академических (отметки «хорошо» и «отлично») или научных результатах (публикации статей, участие в научных исследовательских проектах, конференциях и олимпиадах).

Размер дополнительной стипендии губернатора составляет 5 тыс. руб.

В 2010 г. 640 студентов, поступивших в пермские вузы, стали получателями стипендии губернатора. В 2011 г. студентов, удовлетворяющих требованиям закона и ставших получателями стипендии, стало 1100 чел. Введение закона повлияло на привлечение студентов с высокими баллами ЕГЭ из других субъектов РФ. В 2010 г. таких ребят было 78 человек, в 2011 - 134 чел. Растет доля талантливых выпускников пермских школ, предпочитающих учиться в пермских вузах – от 75% в 2010 г. до 85% в 2011 г.

Лидерами по привлечению талантливых выпускников являются следующие вузы:

1. ПГНИУ – 475 чел. в 2011 г., 290 чел. в 2010 г.

2. ПНИПУ – 227 чел. в 2011 г., 91 чел. в 2010 г.

3. НИУ ВШЭ – Пермь – 168 чел. в 2011 г., 112 чел. в 2010 г.

4. ПГМА – 76 в 2011 г., 64 в 2010 г.

5. ПГФА – 67 чел. в 2011 г., 32 чел. в 2010 г.

Именные стипендии студентам старших курсов пермских вузов.

Основание: Закон Пермского края от 05.12.2008 № 354-ПК «Об именных стипендиях для студентов государственных образовательных учреждений (и их филиалов) высшего профессионального образования».

Основные положения: Именные стипендии студентам 3-5 курсов обучения в пермских вузах устанавливаются исходя из квот, утвержденных Законодательным Собранием Пермского края. Квоты на предоставление именных стипендий рассчитываются исходя из следующих данных: одна стипендия на 500 студентов, обучающихся в вузе, но не менее 1 стипендии на вуз.

При этом стипендиат должен удовлетворять следующим требованиям: иметь за весь предшествующий период обучения не более 5% отметок «хорошо», остальные «отлично» или активно заниматься научно-исследовательской работой.

С 2012 г. в закон планируется внести изменения, которые будут относиться к установлению именных стипендий студентам магистратуры. Также планируется определить в законе приоритетные направления подготовки, студенты которых смогут претендовать на получение именной стипендии. К приоритетам относятся естественнонаучные и инженерные специальности и направления подготовки, специальности в области медицины и информационных технологий.

Размер именной стипендии Пермского края равен трехкратному размеру государственной академической стипендии.

С 2012 г. планируется установить размер в 5 тыс. руб.

С 2009 г. ежегодно 53-55 студентам пермских вузов устанавливается именная стипендия Пермского края.

Именные стипендии аспирантам.

Основание: Закон Пермского края от 01.09.2006 № 14-КЗ «Об именных стипендиях Пермского края для аспирантов, докторантов, научных сотрудников, соискателей ученых степеней Пермского научного центра Уральского отделения Российской академии наук и государственных образовательных учреждений (и их филиалов) высшего профессионального образования».

Основные положения: Стипендии устанавливаются ежегодно по результатам конкурса заявок на получение именной стипендии в соответствии с критериями, определяющими научные достижения аспиранта, докторанта, научного сотрудника или соискателя.

Международные инновационные группы (МИГ). В Пермском крае создан механизм предоставления грантов Пермского края международным исследовательским группам пермских и зарубежных ученых или МИГам. Конкурс на получение гранта Правительства Пермского края объявлен с 6 июня по 8 июля 2011 г. В постановлении Правительства Пермского края[3] определены условия предоставления субсидий на проведение научных исследований. Порядок экспертизы и отбора заявок на получение финансирования МИГами закреплен Приказом Министерства образования Пермского края от 01 июня 2011 г. № СЭД-26-01-04-212[4] Вся информация о конкурсе находится на сайте Министерства образования Пермского края[5].

Гранты МИГам предоставляются сроком от 1 до 3 лет в объеме от 3 до 9 млн руб. При этом вузы или научные организации должны обеспечить софинансирование в объеме не менее 25% от суммы гранта. Существенным является то, что грант предоставляется на один год, а возможность его пролонгации на следующий год подтверждается результатами, полученными группой ученых на предыдущем этапе проекта.

К обязательным результатам, которых должна достичь группа ученых относятся:

- достижение научно-исследовательского или научно-технического результата;
- публикация статьи по результатам исследования в изданиях, рецензируемых международными организациями Web of Science и SCOPUS и(или) подача заявки на получение патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец;
- разовой программы учебной дисциплины, сформированной по результатам исследования и включенной в учебный план по магистратуре вуза;
- лекции и доклады зарубежного ученого, прочитанные в пермских вузах в ходе и по итогам исследований.

[3] «О предоставлении субсидий для реализации научных проектов международными исследовательскими группами ученых на базе государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования или научных организаций Пермского края». / Постановление Правительства Пермского края от 06 апреля 2011 г. № 166-п (в ред. от 20.05.2011 № 288-п)

[4] «Об утверждении Положения о порядке проведения экспертизы заявок и определения победителей конкурсного отбора научных проектов, реализуемых международными исследовательскими группами». / Приказ Министерства образования Пермского края от 01 июня 2011 г. № СЭД-26-01-04-212.

[5] Сайт Министерства образования Пермского края: http://minobr.permkrai.ru/.

Заявки команд ученых на получение гранта будут проходить процедуру экспертизы и участвовать в конкурсе среди других заявок. В 2011 г. будет предоставлено 20 грантов на реализацию научно-исследовательских проектов, набравших наибольшее количество баллов экспертных оценок по критериям, установленным в Положении о порядке проведения экспертизы заявок:

1. Соответствие тематики научного проекта направлению развития науки, техники и технологий .
2. Уровень зарубежного образовательного учреждения, научной организации, представителем которого является зарубежный ученый, входящий в МИГ.
3. Характеристика выбранного подхода для решения поставленных научных задач.
4. Актуальность и новизна научного проекта.
5. Инновационный потенциал проекта.
6. Возможность последующего внедрения результатов научного проекта.
7. Состав международной исследовательской группы.
8. Степень взаимодействия участников (руководителей с российской и зарубежной стороны) к моменту подачи заявки.
9. Наличие условий для выполнения проекта (лабораторий, оборудования и пр.)
10. Вовлечение студентов, аспирантов в реализацию проекта.
11. Сложность и риски реализации проекта (вероятность недостижения запланированных результатов).
12. Соответствие бюджета и времени исполнения проекта поставленным научно-исследовательским задачам.

При этом каждый критерий имеет установленное максимальное значение, которое варьируется от 5 до 15 баллов.

По итогам конкурса будут заключены соглашения с каждой организацией, представляющей МИГ, с определением взаимных обязательств и ответственности сторон.

МИГи только еще на запуске. Образно говоря, построен аэродром (нормативно-правовая база по предоставлению грантов) и подготовлена взлетная полоса (объявлен конкурс), сейчас ведется техосмотр (экспертиза заявок), осталось выбрать лучшие летательные аппараты, представляемые разными командами ученых (МИГи) и залить в них горючее (финансирование) для дальнего путешествия в мир международных научных исследований.

Строительство современной инфраструктуры для вуза мирового уровня. Развитие конкурентоспособных наукоемких и технологичных производств на территории Пермского края невозможно без одновременной модернизации материально-технической базы пермских вузов, а также интеграционных процессов, обеспечивающих эффективное использование кадровых и материальных ресурсов сферы высшего образования Пермского края.

Развитие инфраструктуры направлено на создание условий для работы, научной карьеры талантливых ученых, представителей научных школ с мировым именем, активных, перспективных специалистов и студентов. Для них должны быть обеспечены:

- современные учебно-исследовательские и научные лаборатории, оснащенные уникальным оборудованием и приборами для выполнения исследований и разработок на мировом уровне;
- центры инкубирования малых инновационных предприятий с участием вузов;
- комфортные условия проживания в вузе и в городе, где расположен вуз;
- развитая инфраструктура для занятий физической культурой и спортом;
- доступная информационная среда, включающая образовательные российские, зарубежные информационные ресурсы, а также базы данных по результатам интеллектуальной деятельности, средства непрерывного повышения квалификации и дистанционной поддержки обучения.

Реализация представленных выше механизмов позволит достичь определенных целевых показателей по блоку «Генерация знаний» (рис. 3).

Блок задач «Генерация бизнеса»

Целью блока «Генерация бизнеса» является создание условий для развития в регионе инновационного бизнеса (рис. 4).

Селекция идей для формирования инновационных проектов. Целью направления является формирование культуры предпринимательства и организация коммуникационной площадки для уже состоявшихся предпринимателей и студентов, которые только хотят стать предпринимателями. Существенным является создание предпринимательских компетенций у потенциальных технологических предпринимателей и конкурентный отбор идей для последующей коммерциализации.

Примером успешного развития кооперации вузов и предприятий Пермского края стала победа пермских проектов в конкурсном отборе на получение государственной поддержки среди российских вузов и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства. Конкурс проводился Министерством образования и науки Российской Федерации в 2010 г. Среди победителей конкурса следующие проекты Пермского края:

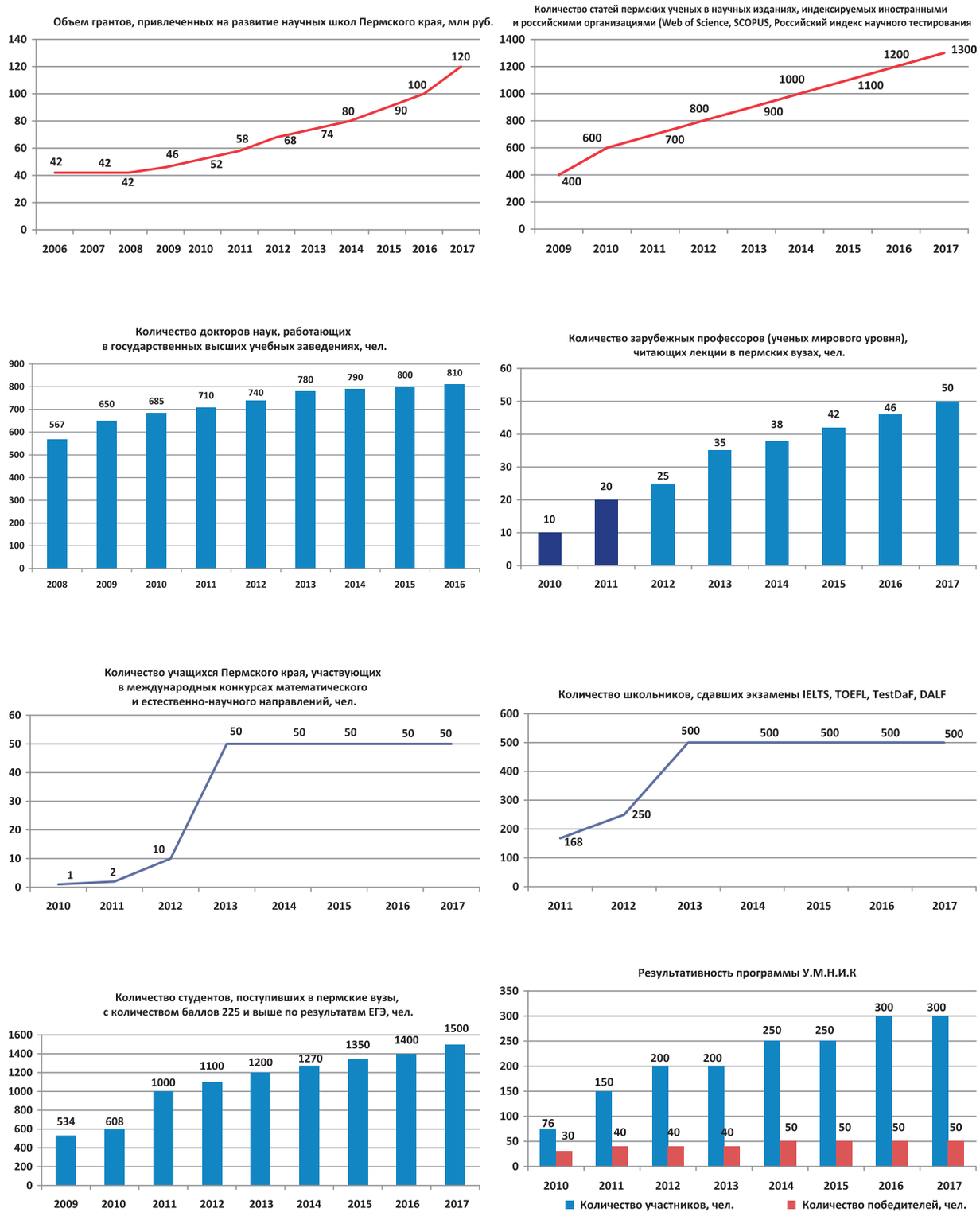


Рис. 3. Целевые показатели реализации задач блока «Генерация знаний» инновационного кластера Пермского края

• проект ПНИПУ с ОАО «ПРОТОН - Пермские моторы» по созданию высокотехнологичного производства для оказания услуг по испытаниям газотурбинных установок мощностью до 40 МВт. Объем финансирования данного проекта составил 120 млн руб.;
• проект ПГНИУ с ОАО «Пермская научно-производственная приборостроительная компания» по созданию высокотехнологичного производства интегрально-оптических схем для волоконно-оптических гироскопов и систем мониторинга электрического поля и биопотенциалов. Объем финансирования данного проекта составил 120 млн руб.;
• проект ПНИПУ с ОАО «Мотовилихинские заводы» по созданию высокотехнологичного машиностроительного производства на основе современных методов проектирования изделий. Объем финансирования данного проекта составил 250 млн руб.

Создание инфраструктуры для «упаковки» инновационных проектов. Развитие региональной инновационной системы обеспечивается за счет функционирования инфраструктурных организаций – организаций, деятельность которых направлена на создание необходимых условий для инновационного предпринимательства. Результатом деятельности по данному направлению должно стать увеличение количества организаций инновационной инфраструктуры в Пермском крае, включая бизнес-инкубаторы, технопарки, центры коллективного доступа оборудования, центры прототипирования и дизайна, центры трансфера технологий, а также повышение качества оказываемых ими услуг, поддержка и содействие деятельности профессиональных и саморегулируемых организаций в данной сфере.

Неотъемлемым элементом эффективной региональной инновационной системы являются инфраструктурные организации для «упаковки» инновационных проектов. Понятие «упаковки» подразумевает подготовку проектов для дальнейшего привлечения инвестиций, включая такие услуги, как экспертиза проекта, разработка бизнес-плана и финансовой модели, сопровождение и управление проектом, консалтинг. На сегодняшний день в Пермском крае осуществляют свою деятельность по «упаковке» проектов три организации: ОАО «Агентство содействия инвестициям Пермского края» (с 2006 г.), проектный офис «РОСНАНО» (2009 г.), ФГ «Ермак» (с 1992 г.). Однако для повышения эффективности научно-исследовательской и инновационной деятельности в Пермском крае необходимо развивать инфраструктуру для привлечения инвестиций, в связи с чем будет оказываться поддержка создания новых инфраструктурных организаций в данной области.

Создание финансовой инфраструктуры для инновационных проектов. Данный механизм реализуется посредством следующих инструментов:
• создание грантовой системы поддержки инновационных предприятий (формирование системы посевных инвестиций для развития стартапов, проведение регионального конкурса НИОКР в целях субсидирования затрат на разработку новых продуктов и вывода их на новый рынок);
• создание системы привлечения инвестиций в высокотехнологичный бизнес (поддержка се-

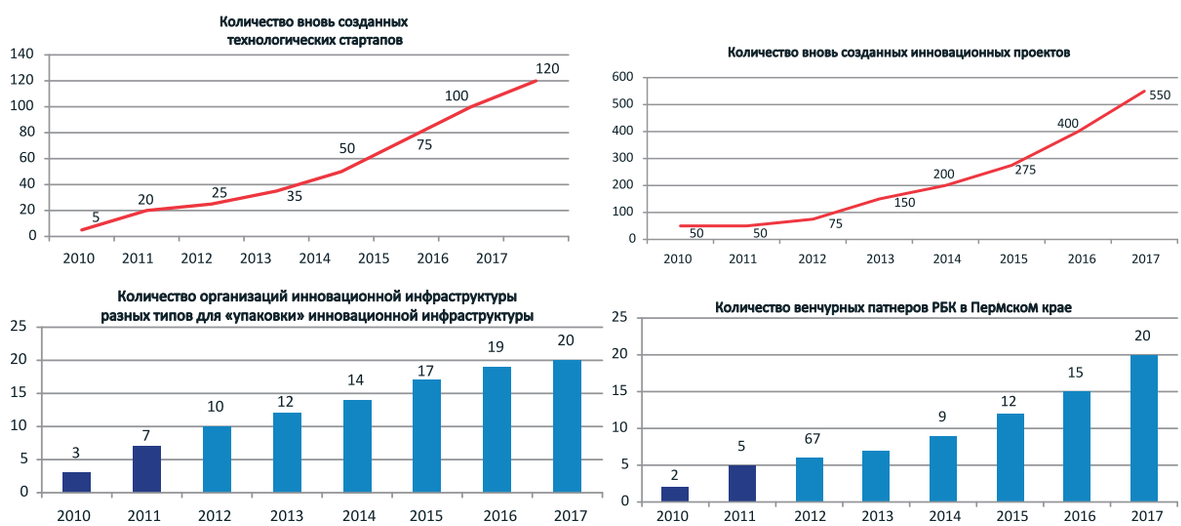


Рис. 4. Целевые показатели реализации задач блока «Генерация бизнеса» инновационного кластера Пермского края

тей бизнес-ангелов, формирование частно-государственных венчурных фондов и привлечение частных венчурных фондов для финансирования Пермских проектов).

В 2003 г. создан *«Пермский фонд содействия венчурным инвестициям»* (ПФСВИ), ставший первым региональным венчурным фондом в России. Имущество фонда в размере 110,9 млн руб. сформировано из средств из бюджета Пермского края. За 2003-2006 гг. рассмотрено более 160 инновационных проектов, шесть из них профинансировано посредством прямых инвестиций (участие в капитале компании в обмен на инвестиции).

Наиболее успешными проектами ПФСВИ являются ЗАО «ЭР-Телеком» и ЗАО «Пеноситал».

ЗАО «ЭР-Телеком» – портфельная компания ПФСВИ, созданная в 2004-2005 гг. Сегодня ЗАО «ЭР-Телеком» является одним из лидеров телекоммуникационных услуг на рынках широкополосного доступа в сеть Интернет и кабельного телевидения в ключевых городах Приволжского, Уральского, Южного и Сибирского федеральных округов. На конец 2010 г. компания «ЭР-Телеком» обслуживала более 2,4 млн абонентов. «ЭР-Телеком» занимает на российском рынке более 7%, его выручка в 2009 г. составила 4,6 млрд руб. Штаб-квартира компании находится в г. Пермь.

ЗАО «Пеноситал» прошел путь от лабораторной установки до создания серийного производства строительных материалов на основе пеностекла. Разработанная компанией технология производства теплоизоляционных материалов на основе нанотехнологических принципов переработки битого несортового стекла признана перспективной и утверждена к финансированию наблюдательным советом государственной корпорации нанотехноогий «РОСНАНО». Планируемый объем инвестиций в проект «Пеноситал» – более 2 млрд руб.

С августа 2006 г. на территории края работает *«Региональный венчурный фонд инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Пермского края»* под управлением ОАО «Альянс РОСНО Управление Активами». Это второй Фонд, созданный по модели государственно-частного партнерства (ГЧП) в рамках программы Минэкономразвития России по развитию региональных венчурных фондов. Цель деятельности Фонда – развитие индустрии венчурного финансирования на территории Пермского края через финансирование малых инновационных компаний. Активы Фонда образованы за счет краевых средств – 50 млн руб., федеральных – 50 млн руб. и средств частных инвесторов – 100 млн руб.

С начала работы Фонд рассмотрел более 100 проектов, общий объем инвестиций составил порядка 150 млн руб. В инвестиционный портфель Фонда образуют следующие компании:

ЗАО «Сателлит Инновация» разрабатывает программные решения для профессиональных систем видеонаблюдения. Компания является победителем федерального конкурса инновационных проектов и финалистом II Всероссийского инновационного конвента. В 2010 г. «Сателлит Инновация» представлял Российскую Федерацию на выставке ЭКСПО-2010 в Шанхае.

ООО «Национальный мониторинговый центр» реализует проект создания первого федерального контент-провайдера услуг удаленного мониторинга и защиты различных объектов недвижимости. На базе центра абонентам предоставляются услуги по пожарному, охранному, техническому мониторингу, ресурсоучету. Штаб-квартира и единый центр мониторинга компании находятся в г. Перми, региональные представительства центра планируются к открытию в гг. Екатеринбурге, Санкт-Петербурге, Москве и Самаре.

ЗАО «Экат» является одним из российских лидеров по разработке новых технологий стерилизации очистки воздуха. Компания проектирует и производит установки для обезвреживания газовых выбросов и очистки воздуха на основе современных озоновых каталитических и плазменных технологий. Произведенная компанией продукция используется в самых различных отраслях экономики от химических производств до животноводческих комплексов и предприятий общественного питания.

Реализация представленных выше механизмов позволит достичь определенных целевых показателей по блоку «Генерация бизнеса» (рис. 4).

Блок задач «Генерация прибыли»

Реализация инвестиционных проектов с участием ОАО «РОСНАНО» на территории Пермского края. В 2009 г. Пермский край и Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий (РОСНАНО)» подписали соглашение, целью которого является инновационное развитие Пермского края как экономически сильного региона России, обладающего существенным потенциалом в развитии нанотехнологий и наноиндустрии. Пермский край стал первым российским регионом, с которым государственная корпорация РОСНАНО подписала соглашение о совместной работе.

Для достижения цели соглашения Пермский край и РОСНАНО совместными действиями создают и обеспечивают на территории Края развитие

элементов национальной нанотехнологической сети, представляющей условия для масштабного увеличения производства продукции наноиндустрии. Объемы сотрудничества РОСНАНО и Пермского края представлены на рис. 5.

Для реализации соглашения в Министерстве промышленности, инноваций и науки Пермского края в 2009 г. был создан проектный офис РОСНАНО (рис. 6), основными задачами которого являлось:

• содействие предприятиям Пермского края в подаче заявок на финансирование в государственную корпорацию;

• координация деятельности РОСНАНО на территории Пермского края;

• реализация образовательных программ и мероприятий по стимулированию спроса на продукцию наноиндустрии.

В 2010 г. запущен процесс создания совместного с РОСНАНО венчурного фонда малобюджетных проектов ЗПИФ «Кама Фонд Первый». Для управления Фондом выбрана немецкая компания «Наностарт» – один из европейских лидеров венчурных инвестиций в нанотехнологические проекты. Фонд необходим для финансирования высокотехнологичных проектов, которые нуждаются в инвестициях размером от 50 до 300 млн руб. Более крупные проекты получают инвестиции напрямую из РОСНАНО.

Формирование спроса на инновационную продукцию в Пермском крае. Основным инструментом увеличения выпуска инновационной продукции предприятиями региона является система мер по формированию спроса на высокотехнологическую продукцию.

Данная система предусматривает следующие мероприятия:

• стимулирование субъектов естественных монополий, крупных компаний с участием государства, а также негосударственных промышленных компаний Пермского края к принятию корпоративных стандартов в части установления повышенных требований к характеристикам и качеству продукции и материалов, закупаемых ими в рамках осуществления хозяйственной деятельности;

• включение в инвестиционные программы и программы техперевооружения субъектов естественных монополий, крупных корпораций и промышленных предприятий, осуществляющих деятельность на территории Пермского края, требований по поэтапному замещению обычной продукции на инновационную, в том числе нанотехнологическую продукцию;

• изменение системы стандартов и регламентов, задающих повышенные требования в области строительства, энергосбережения, экологии, медицины;

• разработка пилотных стандартов (типовых технических характеристик) на инновационную продукцию, планируемую к реализации в Пермском крае в 2012-2015 годах;

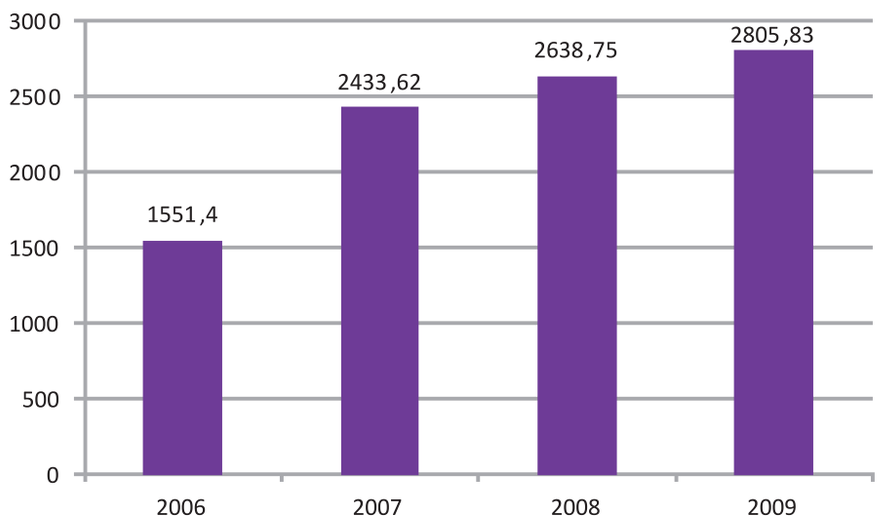


Рис. 5. Объемы сотрудничества РОСНАНО и Пермского края

• стимулирование создания, внедрения и реализации инновационной продукции путем использования механизмов государственно-частного партнерства;
• организация информационно-выставочных и иных мероприятий, направленных на популяризацию в регионе нанотехнологической продукции.

Продвижение инновационной продукции региональных производителей на российский и зарубежный рынки. Основными инструментами реализации являются:

1. Реестр инновационной (нанотехнологической) продукции, которая производится (планируется к производству) на предприятиях Пермского края с описанием ее технических характеристик, сфер применения, преимуществ перед существующими аналогами.

2. Организация мероприятий на территории региона разного уровня: международных, межрегиональных, республиканских, специализированных, отраслевых, информационно-выставочных и т.д.

Реализация представленных выше механизмов позволит достичь определенных целевых показателей по блоку «Генерация прибыли» (рис. 7).

Блок задач «Имидж»

Формирование имиджа Пермского края как инновационно-активного региона – неотъемлемая составляющая проекта. Сегодня Пермский край известен в России и в мире своими неоспоримыми промышленными и культурными «продуктами», такими, например, как ракетоносители производства «Протон-Пермские моторы», оборонная продукция «Мотовилихинских заводов», пермский балет, прообраз города Юрятин из романа Б.Пастернака или Музей современного искусства PERMM.

Имидж Пермского края как мощного регионального инновационного кластера, который интегрирован в глобальную экономику и в рамках которого эффективно взаимодействуют наука, образование, бизнес и власть, еще только предстоит сформировать.

Увеличение количества федеральных и международных мероприятий в сфере науки и инноваций, проведенных в Пермском крае. Через рост напряженности на рынке инновационных событий мы решаем одновременно три важнейших задачи:
• приучаем международное научное, инновационное и бизнес-сообщество к тому, что Пермский край – «это для них»;
• повышаем инвестиционную привлекательность Пермского края как динамично развивающейся территории;
• вовлекаем пермское научно-инновационное и творческо-креативное сообщества в международные и российские события и тренды.

Увеличение количества упоминаний Пермского края как инновационного региона в федеральных и международных СМИ. Основным индикатором решения задачи является увеличение количества соответствующих упоминаний, ожидаемый результат к 2015 г. – 500 ед.

Реализация представленных выше механизмов позволит достичь определенных целевых показателей по блоку «Имидж» (рис. 8).

Рис. 6. Ключевые направления и инструменты сотрудничества РОСНАНО и Пермского края

Рис. 7. Целевые показатели реализации задач блока «Генерация прибыли» инновационного кластера Пермского края

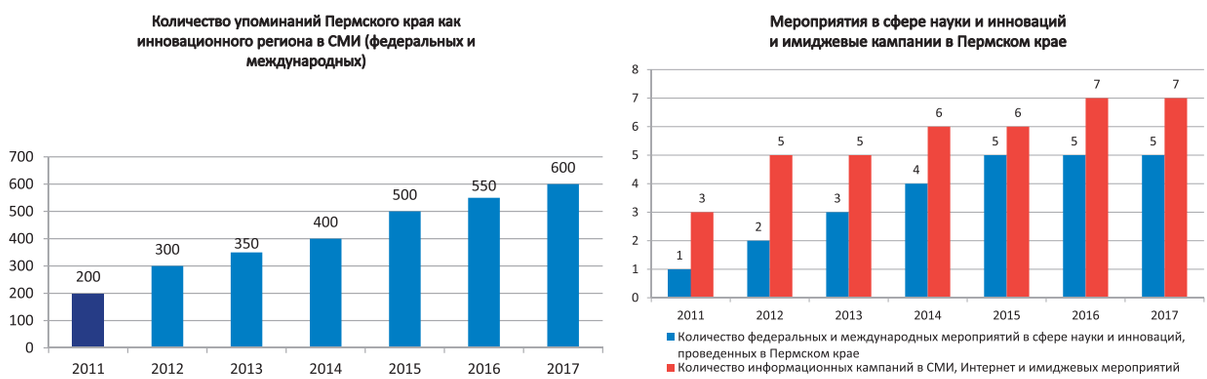


Рис. 8. Целевые показатели реализации задач блока «Имидж» инновационного кластера Пермского края

ГЛАВА 5

Культурная политика Пермского края

5

Инновационный сценарий развития Пермского края требует радикальных перемен во всех сферах жизни края. И нельзя осуществлять их по очереди: сегодня наладим образование, завтра – медицину, потом займемся промышленностью... Собственно, порядок может быть любой. Но при наличии непростых финансовых условий можно гарантировать: при таких традиционных подходах к решению вопроса – культура будет на последнем месте. Почему? Да потому, что так было всегда: все остальное более важно. Легко доказать, что невнимание к вопросам культуры – не смертельно. Да, наверное, это так, никто не умирает от отсутствия культуры. Но годятся ли эти подходы с позиций радикальных перемен? Ответ очевиден – инновационный сценарий развития региона предполагает выстраивание новой культурной политики, такой, которая будет не просто сферой деятельности профессионалов культуры, а явится тем трендом, который станет питательной средой всех остальных инновационных трендов. В сентябре 2010 г. состоялся Шестой Пермский экономический форум, тема которого была обозначена как «Новая экономика и культурная политика». Это, практически революционное для таких мероприятий название, заявление об амбициях, о том, что мы рассматриваем (и это впервые!) культуру не как отрасль социальной сферы, финансируемую по знаменитому в советские времена «остаточному принципу», а как составляющую «новой экономики».

Что означает это амбициозное заявление? Отменяет ли оно привычное понимание культуры как отрасли? Начнем с ответа на второй вопрос. Конечно, не означает. Культура как вид экономической деятельности нами планируется, финансируется и развивается. Амбициозное отношение к культуре как отрасли «новой экономики» выразилось в создании *концепции культурной политики Пермского края.*

Можно ли говорить об отдельном существовании культуры как вида экономической деятельности и культуры как политики? Разумеется, нет. Культура как вида экономической деятельности встроена в культуру как политику. Поэтому мы и определяем нашу концепцию как инновацию, далеко выходящую за рамки культуры как таковой.

Прежде чем мы разъясним наши замыслы, сошлемся на авторитетные мнения знаменитых ученых.

Макс Вебер, немецкий социолог начала XX века, писал: «Если мы и можем извлечь какой-то урок из истории экономического развития, то он звучит так: практически все здесь зависит от культуры»[1].

Лоуренс Харрисон, профессор, директор Института культурных преобразований Школы Флетчера при университете Тафтс, штат Массачусетс, США, сравнивая разные страны с позиций, почему в одних странах все хорошо, а в других плохо, сделал вывод, что все зависит от культуры[2].

Что он вкладывает в это понятие – театры, музеи, выставки?

Нет, его понимание культуры – это огромный комплекс ценностных ориентаций, куда входят религиозные убеждения, образование, воспитание, отношение к жизни, к экономике, традиции потребления и др.

Харрисон выделил четыре фундаментальных фактора влияния культуры на социально-экономическое и политическое развитие:

- степень отождествления человека с другими членами общества – радиус доверия или чувства общности;
- жесткость системы морали;
- стиль и методы отправления власти;
- отношение к труду, новаторству, сбережениям и прибыли.

Все четыре фактора нельзя навязать обществу, нельзя ввести указом или законом. Они складываются в ходе эволюционного развития страны.

[1] Вебер М. Избранные произведения. [Эл. ресурс].
Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/vebizbr/index.php
[2] Харрисон Л. Культура и экономическое развитие. [Эл. ресурс].
Режим доступа: http://www.inliberty.ru/library/study/324/

Но так получается, что эволюционное развитие для нас – это недосягаемая мечта. Нам приходится продираться через революционные перемены.

И если мы будем ожидать, что со временем нам удастся обрести все вышесказанное в том виде, в каком оно будет способствовать экономическому развитию, нам не доведется увидеть радикальные перемены при жизни этого поколения.

Мы приняли другое решение: действовать одновременно во всех направлениях. Действовать так, чтобы изменить (или создать новые) ценностные ориентиры. Это главная цель. Но не единственная. В контексте идеологии управления Пермским краем, где основная цель – повысить качество жизни жителей региона, мы хотим сделать культуру равноправной составляющей нового качества жизни, наряду с достойными доходами и образованием, здравоохранением, безопасностью, социальным обеспечением.

Мы также настроены на то, чтобы сделать регион площадкой для креативных людей, продвигающих свои творческие продукты.

Теснейшая взаимосвязь культуры и экономики проявляется во многих аспектах:

• культурные проекты дают рабочие места;

• потребление культурного продукта приносит доходы и творцам, и бюджету;

• потребители, получив эффективный отдых, и работают более эффективно (это известно человечеству с незапамятных времен);

• культурные проекты создают базу для привлечения туристов (говорить об экономической эффективности туризма нет необходимости, это общеизвестно);

• создание новой культурной среды привлекает в регион бизнесменов (а значит, и инвестиции), студентов, препятствует оттоку из региона людей с определенным уровнем требований к культурному досугу (а таких людей все больше с каждым годом).

Все вышеперечисленное – масштабные задачи, но это, скорее, задачи краткосрочного периода. Их решение – это часть долгосрочной политики, или, точнее, стратегии развития региона. Для того, чтобы она была успешной, нужны люди нового качества, с ценностными ориентирами, адекватными новому сценарию развития.

Деятельность по управлению изменением ценностных ориентиров и называется культурной политикой. Концепция культурной политики получила название «Пермский проект».

Что такое «Пермский проект»? Представим его основные блоки.

Аналитический блок

Особенности культурного пространства Пермского края:

• полиэтничность и переплетение культур. Пермский край населяют русские, коми-пермяки, татары, башкиры, армяне, украинцы, удмурты, белорусы, немцы, чуваши, азербайджанцы, марийцы и другие;

• Пермь – уникальный центр гражданской активности в России (Пермская гражданская палата, Пермский «Мемориал», Институт гражданской активности, Музей истории политических репрессий «Пермь-36», ежегодный форум «Пилорама» и т.д.);

• Пермь университетский город с богатыми традициями технического, инженерного и гуманитарного образования. Три пермских вуза имеют статус национальных исследовательских университетов – ПГНИУ, ПНИПУ и НИУ ВШЭ – Пермь;

• достижения художественной культуры: пермский «звериный стиль», пермская деревянная скульптура, пермский балет и др.

Все эти особенности создают уникальные предпосылки для инновационной культурной деятельности. Мы начинаем не с нуля, у нас достойная культурная база.

Создание культурной среды

Из чего складывается современная культурная среда? В ее основе шесть ключевых элементов:

• сохранение наследия и его развитие, музеефикация современности;

• создание привлекательного пространства для жизни, создание нового образа жизненного пространства, где все гармонично: ландшафт, архитектура, индустриальное сельское, историческое и художественное, где сформированы зонированные площадки для разных возрастных и социальных категорий граждан (молодежи, пожилых людей, семей и др.);

• наличие политического пространства – пространства дискуссий. Политика в этом контексте рассматривается как дискуссионная среда, в которой разные социальные группы (отдельные люди) могут представлять, обсуждать и согласовывать свои интересы;

• формирование различных типов коммуникаций, в том числе социальных.

• Развитие коммуникационных пространств предполагает продвижение идей, обмен идеями, втягивание в процесс формирования среды всех жителей, институтов и сообществ региона. Этому будет способствовать становление инновационных образовательных систем, предполагающих систему социальных лифтов для одаренных людей.

Блок «Новая экономика».

Вложения в культуру – это вложения в развитие территории. Как это связано с «новой экономикой»? здесь заложен тренд постиндустриальной экономики, где на первом плане – производство идей, услуг, направленных на удовлетворение нематериальных, в том числе культурных потребностей.

Итак, управленческая задача – это формирование привлекательной, многомерной и динамичной культурной среды.

На территории края будут реализовываться самые разные проекты. Для того, чтобы обеспечить их успешность, необходимо сформировать базовые принципы культурной политики. К ним относятся:

• запуск масштабных и значимых проектов («Культурная столица», «Живая Пермь» и др.);

• обучение, повышение квалификации (экскурсии, лекции, конференции и т.п.);

• использование традиционной культурной инфраструктуры (10 театров, 60 музеев, 844 библиотеки, 905 клубных учреждений) как базы модернизационных процессов, а также вовлечение нетрадиционной инфраструктуры (площадки, парки, улицы, пустующие фабрики, заводы и т.д.) и «мягкой инфраструктуры» (творческие объединения, городские сообщества);

• децентрализация и саморазвитие – недостаточно инициатив сверху, нужны инициативы снизу, появление неформальных творческих групп, проектов, институций, бизнесов и т.д., способных к саморазвитию. Появятся новые субъекты культурной политики. Задача управленцев – работа с этими субъектами, делегирование им соответствующих полномочий;

• расширение команды как сетевой организации, не имеющей количественных и территориальных ограничений. Межрегиональный состав команды (проект «Культурный альянс») – это широкий обмен опытом. Будут привлекаться и международные эксперты;

• соединение локального и глобального. В зарубежных городских проектах есть принцип: «мысли глобально – действуй локально». Сейчас появилась новая формулировка: «глобальные» проекты – в них соединяются местное своеобразие и глобальный контекст;

• использование нишевых стратегий. Необходима максимальная дифференциация аудиторий, адресность проектов. Нужно искать уникальные ниши на глобальной культурной карте;

• создание ситуации, а не корпорации. Результаты культурной политики должны быть открытые и динамичные. Самоорганизация (события, процессы), а не организация (учреждения, мероприятия);

• создание ситуации, но не отпускание ее на самотек. Сложная задача: преодоление стагнации с обеих сторон. Прекращение чрезмерной централизации в управлении культурой и, с другой стороны, самостоятельные процессы – снизу. Задача власти – не контроль, а стимулирование инициатив;

• кластерный подход. Старые отраслевые модели в культуре неэффективны, кластерный подход – более гибкий. Он позволяет объединить инновационные компании, фирмы, творческие группы в кластеры, снизить издержки, обеспечить быстрый рост;

• планирование быстрых эффектов. Люди устали от обещаний, они хотят конкретных действий, дающих быстрые результаты;

• действия по прорывным направлениям. Это означает, что ресурсы будут направлены, прежде всего, на приоритетные направления деятельности (такие, как Музей современного искусства, театр «Сцена-Молот» и т.д.);

• развитие новых подходов к экономике культуры. Во всем мире культура – это равноправная отрасль экономики. Подсчитывают вклад культуры в ВВП страны (в странах ЕС сектор культуры обеспечивает 5,3% ВВП), определяют, какое количество рабочих мест этот сектор дает (в Европе 3,4% занятых). Мы формируем новую систему учета и оценки эффективности вложений в культуру, в том числе через подсчет мультипликативного эффекта от прямых вложений в культуру.

Возникает естественный вопрос: кто входит в понятие «мы»?

Мы – это проектировщики, эксперты, управленцы в области культуры. Но нам нужны союзники, единомышленники: представители бизнеса, власти, образования, научной и творческой интеллигенции, партнеры из других регионов, стран.

Какие проблемы мы хотим решить?

Наши ресурсы ограничены, поэтому мы распределяем силы так, чтобы решить ряд проблем, которые препятствуют реализации нашей культурной политики:

• несоответствие культурной инфраструктуры задачам модернизации. Необходимо преодолеть разрыв между существующей инфраструктурой культуры и запросом общества на культурные услуги. Советское наследие – это большие здания, многоместные залы. Новый запрос общества – это возможности камерных мероприятий, площадок для контактов людей;

• отсутствие четких представлений о социальной структуре современного общества, мешающих

учитывать общественные процессы для осуществления культурных мероприятий;

• культурная изолированность молодежных сообществ. Молодежные объединения (музыкальные, литературные, медийные, спортивные) – это относительно изолированные субкультуры, с которыми необходимо искать контакт и осуществлять диалог;

• изоляция культурной элиты. Отсутствуют информационные каналы и коммуникационные площадки.

Все это – вполне решаемые проблемы. Вместе с тем есть проблемы, которые тормозят осуществление новой культурной политики, но решить их пока сложно. К ним относятся следующие.

1. *Низкое качество жизни.* Средствами культурной политики нельзя решить эту системную проблему. В тоже время мы можем повысить качество жизни с помощью организации культурного досуга.

2. *Проблемы ЖКХ.* Культура может транслировать стандарты и образцы комфортного проживания, стимулируя тем самым процесс изменений в традиционно отстающей отрасли нашей экономики.

3. *Глобальные проблемы,* к которым относятся этнические и религиозные конфликты, преступность. Каковы возможности культуры? Это рутинная, но важнейшая работа по воспитанию толерантности в обществе.

Что является нашей конечной целью? Продвинуть развитие региона с помощью культурных ресурсов. Создание новой культурной среды – создание современной постиндустриальной территории с высоким качеством жизни, с широким рынком престижных рабочих мест, с разнообразным и качественным досугом, с привлечением туристов. Мы хотим уменьшить интенсивность миграционных процессов, характеризующихся оттоком качественного человеческого капитала.

Что уже сделано в этом направлении?

Сегодня Пермский край приобретает все большую известность как всероссийский культурный феномен. Проект «Культурная столица России (Европы)» задает мощный тренд развитию культуры, в его рамках в Пермском крае появились новые культурные объекты: музей современного искусства PERMM, театр «Сцена – Молот», дизайн – центр, различные выставки. В г. Перми ставятся спектакли мирового уровня, проводятся музыкальные фестивали. В июне 2011 г. в рамках фестиваля «Белые ночи» прошло множество самых разных культурных мероприятий. «Небесная ярмарка» в г. Кунгур стала ежегодным мероприятием, привлекающим туристов со всего Пермского края и из других регионов России. Это далеко не весь перечень культурных объектов и событий, но то, что сделано и делается уже серьезно изменило культурную среду нашего региона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершено изучение курса «Пермский край – территория конкурентного развития». И как всегда бывает при изучении учебных курсов, сдан зачет, написаны эссе. Но, в отличие от привычного всем учебного формата, это нельзя считать итогом. Напротив, это только начало. Начало той интеллектуальной работы, которую предстоит совершить тем, кто связывает свое будущее с Пермским краем, кто понял, что в условиях конкуренции регионов, глобальной конкуренции нужно использовать все возможности своих конкурентных преимуществ. В данном учебном пособии представлены механизмы, которые приводят в движение сегодняшнюю экономику края, показано стремление региональных органов власти управлять краем на основе системного подхода, кардинально отличающегося от традиционной модели управления. Авторы постарались показать, как решаются самые разные вопросы: предоставление бюджетных услуг и реализация национальных и региональных проектов, определение приоритетных отраслей экономики и выбор вариантов развития инфраструктуры, система взаимодействия с муниципалитетами и обеспечение безопасности и т.д.

В учебном пособии отражены традиционные преимущества Пермского края и показано как формируются новые.

Не остались без внимания и проблемы, которые осложняют повседневность и движение края вперед. И региональная власть надеется, что решаться эти проблемы будут совместно с теми, кто в скором времени покинет студенческие аудитории и вместе с руководством края будет работать на главную цель: найти новое место региона в меняющемся мире, победить в конкурентной борьбе с другими регионами, сделать Пермский край центром успешных людей, новых технологий, идей и проектов, нового государственного управления и новой экономики.

Успехов вам!

О. Чиркунов

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

ПЕРМСКИЙ КРАЙ –
ТЕРРИТОРИЯ КОНКУРЕНТНОГО РАЗВИТИЯ

Учебное пособие
4-е издание, расширенное и переработанное

Компьютерная верстка Хасанзянов Альгис
Дизайн обложки Тарасова Ирина

Подписано в печать 20.11.2011. Формат 60x84/8
Бумага мелованная. Печать офсетная
Гарнитуры PermianSlabSerifTypeface
Тираж 1000 экз. Заказ № 11250-П

Отпечатано ИП Осипенко Ирина Михайловна , 614990, г. Пермь, ул. Левченко, 1,
тел.\факс 224-22-22