

**ПЕРМСКИЙ КРАЙ–
ТЕРРИТОРИЯ КОНКУРЕНТНОГО РАЗВИТИЯ**

Учебно-методическое пособие

3-е издание, расширенное и переработанное

Пермь 2008

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

П275 **Пермский край - территория конкурентного развития:** учеб.-метод. пособие / Под научн. ред. Букиной Т.В., Зуевой Е.Л. – 3-е изд., расш. и перераб. - Пермь, 2008. - 197 с.

Научные редакторы:

Букина Татьяна Витальевна – к.геогр.н., доцент кафедры экономической теории Пермского филиала Государственного университета – Высшей школы экономики

Зуева Елена Львовна – к.э.н., доцент кафедры экономической теории Пермского филиала Государственного университета – Высшей школы экономики

Данное учебно-методическое пособие является третьим, дополненным и переработанным изданием. В нем раскрываются вопросы эволюции системы управления Пермским краем, представлены новые подходы к организации государственной гражданской службы, показаны структура, направления деятельности и механизм оценки органов государственной власти в регионе, дан анализ социально-экономической ситуации в крае. Отдельные разделы посвящены вопросам системы управления регионом, развития человеческого потенциала, экономического развития, развития территорий и инфраструктуры Пермского края, управления ресурсами и государственными учреждениями, стратегии развития краевого центра.

После каждой главы имеется примерный перечень вопросов для самопроверки по всем параграфам данной главы, а также примерный перечень тем эссе по тематике параграфов данной главы. В конце учебно-методического пособия представлены перечень вопросов к зачету по курсу «Пермский край – территория конкурентного развития», список литературы, примерный перечень тем курсовых и дипломных работ. К учебно-методическому пособию прилагается глоссарий.

Учебно-методическое 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 Пермского края.

Авторский коллектив: О.А. Чиркунов (вводное слово, разделы 1.1, 2.1.2, заключение), М.В. Антонов (раздел 2.2.1), Е.В. Бербер (раздел 2.1.4), Н.Н. Бухвалов (разделы 2.3.1, 2.3.2), И.В. Быков (раздел 1.5), Т.В. Галицына (раздел 2.5), А.Ю. Зубарев (раздел 2.1.2.), Е.В. Зырянова (разделы 2.4), Н.Я. Карпушин (раздел 2.1.3), Н.Ю. Катаева (раздел 1.2.1), А.Б. Кац (глава III), А.В. Новиков (разделы 1.3.1, 1.3.2, 2.3.3), И.Н. Орлов (раздел 2.1.5), И.Н. Папков (раздел 2.3.2), М.Г. Решетников (раздел 1.4), А.Г. Санников (раздел 2.3.1), Я.П. Силин (разделы 2.3.1., 2.3.2), В.А. Сухих (раздел 1.2.2), Ю.А. Уткин (разделы 2.2.1, 2.2.2)

ISBN

© Коллектив авторов, 2008
© Издательство «Астер», 2008

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вводное слово	5
ГЛАВА I. Система управления регионом	7
1.1. Государство и конкуренция	7
1.2. Система органов управления Пермским краем	13
1.2.1. Администрация губернатора Пермского края: цели, задачи и направления деятельности	13
1.2.2. Правительство Пермского края: основные цели и задачи деятельности. . . .	20
1.3. Среднесрочный бюджет региона	26
1.3.1. Особенности бюджетного процесса в Пермском крае	26
1.3.2. Среднесрочное планирование как элемент бюджетного процесса.	28
1.4. О перспективах развития механизмов оценки эффективности деятельности органов власти	32
1.5. О новых подходах в организации управления государственной гражданской службы	37
<i>Методические материалы по главе</i>	49
Вопросы для самопроверки	49
Темы эссе	52
ГЛАВА II. Приоритетные направления развития Пермского края	54
2.1. Развитие человеческого потенциала	54
2.1.1. Основные направления развития человеческого потенциала в Пермском крае	54
2.1.2. Реформа здравоохранения в Пермском крае	64
2.1.3. Система образования в Пермском крае	75
2.1.4. Социальная политика в Пермском крае	80
2.1.5. Обеспечение личной и общественной безопасности на территории Пермского края	91
2.2. Экономическое развитие.	102
2.2.1. Экономическая политика в Пермском крае	102
2.2.2. Инновационная политика в Пермском крае	114
2.3. Развитие территорий	118
2.3.1. Особенности пространственного развития Пермского края	118
2.3.2. Цели, задачи и перспективы развития муниципальных образований Пермского края	127
2.3.3. Межбюджетные отношения в Пермском крае	137
2.4. Управление ресурсами и развитие инфраструктуры	143
2.4.1. Управление ресурсами Пермского края	143
2.4.2. Развитие инфраструктуры Пермского края	147
2.5. Управление государственными учреждениями	157
<i>Методические материалы по главе</i>	161
Вопросы для самопроверки	161
Темы эссе	166

ГЛАВА III. Стратегия развития краевого центра	169
<i>Методические материалы по главе</i>	179
Вопросы для самопроверки	179
Темы эссе	179
Заключение	180
Приложения	181
Перечень вопросов к зачету по курсу «Пермский край – территория конкурентного развития»	181
Список литературы для самостоятельной работы	183
Темы курсовых работ	187
Темы дипломных работ	187
Глоссарий	188
Список сайтов органов государственной власти Пермского края Интернет	193
Информация об авторах	194

Вводное слово

Перед вами третье дополненное и переработанное издание учебно-методического пособия «Пермский край – территория конкурентного развития». По сути это результат нашей трехлетней работы со студентами. По сравнению с учебно-методическим пособием, подготовленным в 2007 г., в данной редакции представлены новые разделы, переструктурированы старые, обновлен содержательный и формализованный анализ.

С 2006 г. руководители края преподают в ведущих вузах города – Пермском государственном университете, Пермском государственном техническом университете, Пермском филиале Государственного университета – Высшей школы экономики, Пермском государственном педагогическом университете, Государственной медицинской академии – курс лекций под названием «Пермский край – территория конкурентного развития». Что вызвало к жизни этот проект?

В стране уже много лет идут реформы. Горбачевская перестройка, гайдаровская либерализация, чубайсовская приватизация... Реформы проходят через жизнь людей, иногда ломают ее, вызывают негативную реакцию и на сами преобразования, и особенно – на людей, их проводящих. Это неизбежно. Но вот прошли годы, мы слегка отдышались и можем более объективно взглянуть на недавнее прошлое. И понять: без этих тяжелейших реформ страна осталась бы прежней – нищей, с колбасой по талонам, с очередями, с отсутствием возможности инициативной деятельности, самореализации людей в предпринимательстве и других сферах.

Сейчас – другой период, другие реформы. Но и люди во многом стали другими. Более опытными, более думающими и, наверняка, более критичными по отношению к властям. Мы хотим, чтобы люди хорошо понимали все, что мы делаем, осознавали, что все преобразования направлены на улучшение качества жизни в нашем регионе.

Мы начали работать со студентами, потому что понимаем: это интеллектуальная элита

молодежи, это те, кто после нас будет управлять краем. Не скрою, нам интересно было понять, что из себя представляет сегодняшнее студенчество, чем оно отличается от вчерашнего, что необходимо сделать, чтобы молодое поколение было успешным. Наш курс лекций – это эффективный способ, позволяющий понять данную ситуацию.

Время учебы – важнейшие годы жизни. Вы пришли сюда с разными стартовыми возможностями. Только образование может изменить эту стартовую ситуацию. Чтобы чего-то добиться в жизни, нужно максимально эффективно использовать все, что дает вам жизнь, сформировать мощный фундамент, на котором уже можно будет создавать любую надстройку. Мы потратили предшествующие годы на встраивание в рыночную экономическую реальность, а сейчас начинается стремительное формирование новой экономики, в которой рождается относительно новый для нас вид конкуренции – конкуренция умов. Чтобы получить хорошее рабочее место в формирующейся экономической среде, каждый должен сделать все для обретения конкурентных преимуществ. Победить в конкурентной гонке сможет тот, чьи интеллект и энергетика будут соответствовать требованиям времени.

Среди немалого набора требований времени появляется еще одно новое: умение заниматься управленческой работой. Разумеется, независимо от экономической модели управленческий аппарат существовал всегда. Управление в командной экономике существовало просто в других параметрах. Не было частных собственников, конкуренции, открытой экономики, активно сотрудничающей со всем миром, самостоятельности регионов. Но и тогда и сейчас ошибка в решении задачи чревата последствиями, влияющими на судьбы людей, развитие региона. В государственном управлении сейчас задействованы профессионалы, которые просто обязаны работать на самом высоком уровне, должны задавать стандарты качественного управления для всех. Понимая тот очевидный факт, что большинство

студентов сегодня ориентировано на бизнес, и не пытаюсь оспаривать ваши приоритеты, хочу констатировать, что не только бизнес, но и государственное управление – достойное приложение для интеллекта. Более того, если в бизнесе уже основные пути проторены, то в государственном управлении много нового. В сущности, оно живет по тем же законам, что и бизнес, там – та же конкуренция, те же рыночные принципы, тот же поиск «ноу-хау». Но, думаю, создание по-настоящему конкурентной среды в управлении – еще впереди. Нам нужны вы, с вашими незашоренными мозгами, вашим профессионализмом, знанием, интеллектом и энергетикой.

В ваших учебных заведениях вам преподают нужные и фундаментальные предметы. Мы же ставим перед собой цель «заземлить» ваше знание теории, показать то поле деятельности, где знания могут быть применены.

Надеюсь, что в результате изучения этого курса лекций вы сможете лучше понять, что собой представляет Пермский край, какова стратегия управления им.

Я хочу, чтобы вы прониклись пониманием того, что наша территория – действительно территория конкурентного развития, что наш регион имеет много преимуществ перед другими регионами: какие-то из них нам подарила природа, а какие-то мы наработали сами трудами многих поколений.

Никто не может принудить вас работать после окончания вуза в нашем крае, вы – свободные люди, выбор – за вами. Мы просто хотим, чтобы вы его делали осознанно. И надеюсь дать вам для этого информационную базу. Экономика края столь многогранна, что каждый из вас может найти себе применение в соответствии со своими способностями и предпочтениями. Вы получаете хорошее образование, и ваша рабочая сила должна стоить дорого. И цена ее с годами будет расти. И это нормально! Чем дальше, тем больше наше развитие будет зависеть от вашей квалификации. Качество рабочей силы – это одно из главных конкурентных преимуществ региона.

Поэтому работу с вами мы рассматриваем как работу на будущее Пермского края.

О.А. Чиркунов

ГЛАВА I. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

1.1. Государство и конкуренция¹

Для начала обозначим те перемены, которые произошли и происходят вокруг нас, которые изменили и меняют мир, – перемены, без учета которых невозможно сформировать видение будущего: мира, России и Пермского края.

Введение. Мир изменился

Люди стали мобильнее. Конечно, далеко не все сегодня могут позволить себе свободно выбирать, где им жить. Но те, кто формируют доходы государства, достаточно мобильны и способны выбрать свое место жительства в России или за рубежом. Это относится ко многим предпринимателям, к профессионалам высокого уровня, к менеджерам, имеющим в своем активе историю успеха. Это относится и к молодежи. Она полна амбиций, и ее не сдерживают традициями. Пройдет время, и она, осознав свою свободу, начнет в массовом масштабе принимать решения о перемене места жительства. И этот процесс уже начался.

Конкуренция стала глобальной. Ее уже не ограничить национальными границами. Товары разрабатываются в той точке мира, где сосредоточен интеллект, производятся там, где более доступны и дешевы средства производства: природные ресурсы, рабочая сила, а реализуются там, где есть покупательная способность. Каждая страна или регион постепенно занимает свою ячейку в новом международном разделении труда.

Главным фактором экономики становится интеллект. Не земля или капитал, как было еще совсем недавно. И то и другое сегодня, скорее, имеется в избытке, а в дефиците – интеллект, то есть люди, способные организовать мир вокруг себя, разглядеть новую идею, создать для ее реализации новые рабочие места. За этих людей идет конкуренция во всем мире.

Бизнес воспринял изменение мира вокруг себя и отреагировал на него. Возникли

новые отрасли, занимающиеся тем, чего раньше просто не существовало. Крупнейшие традиционные корпорации, располагающие огромными материальными активами, вынуждены менять свою структуру и идеологию, применять новые возможности управления, становиться более прозрачными как для внутреннего учета, так и для внешнего мира, переходить на аутсорсинг. Бизнес принял новую экономику как способ самоорганизации, оценил, признал, что за ней – будущее.

Государство как институт в этом отношении не изменилось. Государство осталось самой огромной и самой неорганизованной корпорацией, уступающей бизнесу по всем показателям – по эффективности, прозрачности, предсказуемости.

Но внешняя среда давит на государство. Территории, так же как бизнес, сталкиваются с жесткой конкуренцией за население, инвестиции, туристов. Регионы начинают работать по законам конкуренции, которая больше не ограничена государственными границами. Кто-то останется в традиционном формате сметного содержания бюджетных учреждений. Кто-то уйдет от функции производителя услуг и превратится в заказчика услуг в интересах налогоплательщиков и населения, пойдет по пути создания «нового» государства в соответствии с принципами новой экономики.

Исторический шанс Пермского края заключается в том, чтобы возглавить процесс перемен региональных государственных институтов. В традиционных форматах у нас мало перспектив. В существующей системе развития общества Пермь никогда не догонит Москву, Петербург или даже Екатеринбург, которые геополитически более правильно расположены, обладают несопоставимыми с нами накопленными инвестициями. Лидерам нет смысла менять правила игры. У нас этот смысл есть; вернее, это наш единственный

¹ В основе данного раздела лежит статья: Чиркунов О.А. Государство и конкуренция. // Экономическая политика. – 2008. – № 1. – С. 196-203.

шанс добиться успеха. Уверен, что это не утопия. Новые центры развития появятся в течение десяти-двадцати лет, причем возникнут в самых неожиданных местах. И я хочу, чтобы Пермский край стал таким центром, центром активных людей, новых технологий, идей и проектов, новой экономики и нового государства. Если оценить с этих позиций ситуацию в крае, станет понятно, что следует делать и какие меры принимать в конкурентной борьбе за население и бизнес².

Конкуренция как условие развития регионов³

Механизм рыночной экономики основан на конкуренции. Хозяйствующие субъекты соревнуются между собой за то, чтобы предоставить потребителю лучшую услугу за меньшую цену. Тот, кто более эффективен, развивается, тот, кто не имеет конкурентных преимуществ или не может их реализовать, проигрывает.

Конкурентные преимущества бывают разными. В их числе и близость к власти, и возможность доступа к административному ресурсу. Чем больше в государстве используется этот ресурс, тем менее оно эффективно, поскольку вместо рационального использования ресурса бизнес занимается его добыванием у государства. В такой системе важным фактором оказывается не эффективность, а близость к административному ресурсу. Но при всех искажениях рыночного механизма в реальной экономике все построено на конкуренции. Она защищает потребителя от диктата производителя, она приводит экономический мир в движение.

А как же устроено само государство? Что делает эффективным его работу, как защищен потребитель государственных услуг?

Важный вопрос: признаем ли мы, что конкуренция между регионами России – главный фактор развития страны? Стимулируем ли ее, прозрачны ли правила игры? За что могут конкурировать регионы страны? За биз-

нес, который платит налоги и создает рабочие места, за людей, которые трудятся, получают зарплату, тратят ее в регионе, создавая тем самым условия для развития бизнеса.

Федеральный ресурс

Существует и другой тип конкуренции. Это конкуренция за средства федерального бюджета, за поддержку на федеральном уровне. Неправильно на федеральном уровне решать, где и когда строить театр, школу, больницу, дорогу или газопровод. Да и с точки зрения страны конкуренция за федеральный ресурс не создает и не умножает богатство нации, а перераспределяет уже созданное. Конкуренция за федеральный ресурс может сыграть с регионом злую шутку – это своего рода наркотик. Отказаться уже невозможно, а ничего другого организм не принимает – не готов. Дармовые федеральные деньги настолько привлекательнее тех, которые приходится зарабатывать собственным горбом, что акцентные неизбежно расставляются в пользу выбивания первых.

Эту опасную тенденцию пора прекратить. Федеральный ресурс следует направлять на решение ограниченного числа задач в регионах. Во-первых, на обеспечение конституционных прав граждан, то есть на относительное выравнивание уровня минимальных социальных гарантий населению, во-вторых, в силу огромного пространства России и низкой плотности населения – на обеспечение национальных геополитических интересов. Все остальное регион должен зарабатывать в честной конкурентной борьбе – в виде налогов, собираемых на территории. От конкуренции за федеральный ресурс регионы должны переходить к конкуренции за бизнес и за людей. Конечно, регионы все разные – по природным ресурсам, накопленному богатству. Кто-то процветает на внешнеэкономической конъюнктуре, а у кого-то руки опускаются от повсеместной нищеты. Однако, по мнению маркетологов, которые

² Социально-экономическое и политическое положение Пермского края. Пермь: Стиль-МГ, 2007.

³ Чиркунов О. А. Региональная политика: Условие развития – конкуренция // Ведомости. – 2006. – 26 июля. – № 136 (1663).

изучают развитие территорий Западной Европы, потенциал территории в меньшей степени зависит от географического положения, климата и природных ресурсов. В большей мере он зависит от человеческой воли, квалификации, энергии тех, кто этими процессами управляет⁴.

Конкуренция моделей развития

Определяющим здесь является способность региональных властей решить ряд задач.

Во-первых, это понимание интересов тех, за кого мы конкурируем: предприятий, размещающих в регионе свои производства; штаб-квартир корпораций, создающих центры управления; той части населения, которая уже в состоянии выбирать место жительства в зависимости от наличия там работы и должных условий проживания; туристов, обеспечивающих основу для развития отраслей потребления.

Во-вторых, это понимание конкурентных преимуществ, то есть сильных и слабых сторон региона. Чем он меньше и дальше от центра, тем больший профессионализм требуется для решения этих задач.

В-третьих, это создание реалистичного плана перспективного развития.

Все это называется «стратегическим рыночным планированием развития территории» – понятием, которое пришло к нам не из социалистического прошлого, а из эффективной рыночной экономики, основанной на конкуренции.

Конкуренция регионов – это конкуренция моделей развития. Для 83 субъектов невозможно определить типовую модель развития. Это в 83 раза возрастающий для страны риск ошибки. Каждый регион должен сам определить, точкой роста в какой сфере он себя считает, вложить собственный смысл в понятия «новая экономика» и «инновации». Конкурируя, регионы решают две связанные, но во многом противоречащие

друг другу задачи: обеспечение экономического роста и повышение качества жизни населения. Но для повышения качества жизни приходится увеличивать заработные платы и издержки на социальную помощь населению, что приводит к росту стоимости рабочей силы, а это снижает привлекательность региона для бизнеса.

Выхода здесь два. Первый – конкурировать за более квалифицированную, а следовательно, высокооплачиваемую рабочую силу. Нужны не только и не столько «отверточные» производства – в этом России никогда не обогнать Китай; необходима новая экономика. И здесь федеральный центр делает определенные шаги, подталкивая регионы к инновационному развитию.

Второй выход, зависящий исключительно от государства, – научиться выигрывать конкуренцию в эффективности использования бюджетных средств, предназначенных для обеспечения качества жизни. То есть обеспечивать более высокое качество жизни и при этом снижать государственные расходы.

Так, например, уже очень давно идет речь о необходимости экономии тепловых ресурсов. Национальное богатство – газ – сжигается для получения самого простого продукта – тепла. Можно было бы говорить об этом еще очень долго и абсолютно безрезультатно, если бы не началась муниципальная реформа. Если вчера издержки по отоплению раскладывались на огромные районы и никто не был заинтересован в экономии, то сегодня, дав поселениям право устанавливать тариф по теплоисточникам, мы запустили необратимый процесс. Те, у кого теплоэнергетика эффективна, пользуются своим правом и снижают тарифы, лишая остальных возможности на перекрестное субсидирование и поддержку за чужой счет. Тем, кто неэффективен, приходится задуматься: либо в разы повышать тарифы, либо менять систему теплоснабжения, привлечь бизнес,

⁴ Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005.

искать альтернативу. Ситуация стала кардинально меняться.

Поле и правила игры

Можно было бы идти другим путем. Принимать программы, проектировать и строить за счет централизованного бюджета малые котельные. Однако, чем выше уровень принятия подобного рода хозяйственных решений, тем менее эффективными они будут. А такое системное решение, как муниципальная реформа, сдвинуло целый ряд проблем с мертвой точки. Именно в этом состоит функция государственной, в частности региональной, власти – не в создании котельных, а в формировании правил игры, способных обеспечить эффективную работу всей системы. Что будет дальше? Реформа здравоохранения – ждать ли регионам федеральных установок или проводить ее на действующей федеральной законодательной базе. Реформа ЖКХ – муниципальная реформа ее подтолкнула, а законодательное ограничение тарифов серьезно притормозило. Нужны принципиальные системные решения, которые необходимо спланировать и на основании которых будут строиться программы развития регионов. В этом и состоит вклад Федерации в определение стратегий развития ее субъектов.

Федеральный центр не в состоянии встать на место каждого субъекта и продумать и спланировать все за него. Такие попытки уже были. Госплану это не удалось, не удастся и никакому другому центральному органу. Но задача центра – правильно сформировать единое поле для конкуренции и проследить, чтобы все играли на этом поле по единым правилам. Задача центра – максимально сократить свои расходы и полномочия, передать высвобожденные ресурсы в экономику в виде снижения налоговой нагрузки и в субъекты Федерации в виде налоговых полномочий. Такую же позицию должны занять регионы по отношению к бизнесу и муниципалитетам. Только так мы получим сильную, основанную на конкуренции экономику и благополучных людей в каждой точке нашей страны. И это будет сильная страна.

Государственное управление: структурирование обязательств⁵

Мир состоит из сложных систем. Причем такой сложной системой, как рынок, никто не управляет. Никого не удивляет, что на полках магазинов всегда есть нужные товары. И нет такого центра, где бы принималось решение, что производить и куда поставлять. Это система взаимодействия многих людей, каждый из которых работает, подчиняясь не командам из центра, а собственным интересам.

Без всякого сомнения, рыночный механизм несовершенен, и государству приходится вмешиваться и корректировать его ошибки. Именно в корректировках этих ошибок и заключается роль государства в экономике. Государство может корректировать рынок, но заменить его оно не в состоянии. Замена рынка государственным регулированием заканчивается неизбежным провалом. Опыт развития плановых экономик это доказал.

Централизация и децентрализация

О границах вмешательства государства в рынок говорится много, но не менее интересен вопрос о роли рыночных и иных эффективно используемых бизнесом подходов в государственном управлении. Рыночный механизм хозяйствования децентрализован. Причем полное отсутствие каких-либо централизованных управленческих воздействий на верхнем уровне переходит, как правило, в полностью централизованную систему управления каждым конкретным предприятием. Система управления предприятием основывается на персонифицированной ответственности за процесс и за его результат. Рынок децентрализован, но каждая его ячейка, каждое предприятие управляется централизованно.

Государство, как правило, централизовано, но в силу большого числа проблем, за решение которых оно берется, ему не удастся проконтролировать все составляющие. Централизация на верхнем уровне в итоге оборачивается развалом системы на нижнем. Первый и очевидный рецепт лечения сложной и неэффективной системы известен. Не можешь

⁵ Чиркунов О. А. Государственное управление: Деловой подход // Ведомости. – 2007. – 16 апреля. – № 67 (1841).

разобраться в сложной системе – упрощай ее, отсекай те части, которые можно передать для исполнения другим (аутсорсинг), а все остальное – структурируй.

Структура и цели

Основа любого управленческого процесса – в постановке цели, в определении тех параметров, при которых цель считается достигнутой, в фиксации сроков и механизмов достижения целей. При анализе традиционной структуры региональных правительств становится понятно, что в связи с многочисленностью функций построенная по отраслевому принципу система управления либо вообще ни на что не нацелена, либо нацелена на выполнение текущих обязательств. К сожалению, аналогичная ситуация имеет место и на федеральном уровне.

Решение – в укрупнении целей и в правильности компоновки задач по блокам. Каждый блок должен иметь собственную цель, отвечать за нее и иметь достаточный объем ресурсов и прав для возможности самостоятельного достижения цели. Решения должны приниматься внутри блока, а не за его рамками.

Если Россия будет развиваться в русле мировых тенденций и начнет зарождаться конкуренция между городами и регионами, то региональным властям придется концентрироваться на решении следующих крупных задач.

Развитие человеческого потенциала

Главная цель государства – человек, развитие человеческого потенциала. И это не лозунг, а экономическая неизбежность. На каждом этапе развития общества существовал дефицитный ресурс. Совсем недавно это был капитал. Но в наше время дефицитным ресурсом становится человек, в первую очередь человек мыслящий, а точнее – человек создающий, человек, способный создавать рабочие места для других. Кроме того, сокращение численности трудоспособного населения способствует усилению конкуренции и за человека как за рабочие руки. Кто-то должен зарабатывать средства на содержание пенсионеров, доля которых в общей численности населения постоянно растет.

Основной показатель этого блока проблем очевиден. Это – общий рост численности населения. Растет численность населения – значит, хорошо работает власть. Падает – значит, надо искать причины. Люди уезжают, умирают, не хотят рожать и воспитывать детей. Рождаемость, смертность, миграция – это подзадачи, которыми предстоит заниматься властям.

Еще одна проблема заключается в том, во сколько человек «обходится» региону, сколько средств тратится на его обучение и на сохранение его здоровья. Желательно тратить меньше, чем в регионах или странах-конкурентах, а условия создавать более привлекательные, чтобы наиболее мобильный и одновременно более «доходный» для государства слой населения не уехал в другие края.

Конкурируя за население, региональным властям придется повышать эффективность управления и сокращать свои исполнительские функции. Бизнес в тех же целях переходит к покупке услуг на рынке. Для бизнеса это повышение эффективности, а для государства – просто спасение от потери управляемости системы. Передача государственных услуг рынку не означает, что эти услуги должны стать платными для населения. Это означает, что государство купит эти услуги на рынке и предоставит их населению, в том числе и бесплатно, если это предусмотрено действующим законодательством.

Экономический рост

Курица или яйцо? Развитие человеческого потенциала либо экономический рост? Без экономического роста, без богатства региона невозможно создать условия для проживания людей. Без людей, причем без людей квалифицированных, грамотных, сильных, невозможно создать экономическое процветание региона.

А если так, то нет смысла продолжать задавать себе вопрос, что первично, а что вторично. Надо просто решать обе эти задачи одновременно. Что является показателем экономического роста? Один из возможных и самых простых подходов – фонда оплаты труда как функции от числа рабочих мест и средней

заработной платы. Иными словами, чем больше в регионе рабочих мест и чем выше квалификация работников, тем более правильно структурирована экономика. Есть и другие значимые показатели: объем инвестиций, валовой региональный продукт, но это, скорее, показатели второго уровня. Инвестиции, например, позволяют увеличить стоимость рабочей силы, правда, почти всегда сокращая при этом количество рабочих мест.

Однако рабочие места не одинаковы. На содержание неквалифицированных работников государство тратит примерно столько же денежных средств, сколько на квалифицированных, которые, в отличие от первых, большую часть издержек на себя покрывают сами. А вот доходов государство с квалифицированных работников, без всякого сомнения, имеет больше. Отсюда понятна задача – развивать экономику, требующую высококвалифицированной рабочей силы. И здесь влияние конкуренции налицо – чем выше налоги и иные издержки бизнеса, чем сложнее доступ к ресурсам, чем дороже рабочая сила соответствующей квалификации, тем больше желания у бизнеса покинуть такую территорию и найти себе что-нибудь более привлекательное.

Развитие инфраструктуры

Для того чтобы людям хотелось жить в том или ином регионе, чтобы представителям бизнеса было интересно инвестировать в определенную территорию, у них для этого должны быть мотивы. И те и другие хотят получить возможность более комфортного проживания или осуществления своей деятельности за меньшие деньги. Поэтому блок задач по развитию инфраструктуры в целом сводится к снижению стоимости содержания этой самой инфраструктуры – при ее качественных параметрах, не уступающих регионам-конкурентам.

И здесь снова возникает развилка. Речь идет о разумном разделении функций между государством и бизнесом. Государство должно выполнять функцию регулятора, а не производителя услуг. Являясь регулятором, государство в состоянии защитить интересы населения или налогоплательщиков. Будучи

непосредственным производителем услуг, оно неизбежно оказывается по другую сторону баррикад от потребителя, интересы которого становится некому защищать.

Сегодня стало модно говорить о доступности услуг для населения. Это замечательно, когда население имеет газ, тепло, воду, пользуется транспортом и разветвленной дорожной сетью. Только нельзя забывать о том, какой ценой все это достигается и кто за это платит. Очень часто получается так, что власти неэффективно вкладывают деньги в создание разветвленной инфраструктуры, а затем, проводя реформы, постепенно заставляют население платить за эту неэффективность. Считаю верной непопулярную идею, согласно которой инфраструктуру следует развивать не повсеместно, а там, где это необходимо для бизнеса. При этом важной задачей является постепенное повышение мобильности населения. Только достаточно обеспеченный человек имеет возможность менять место жительства. Кому-то государство будет вынуждено помогать в добровольном переезде. По крайней мере в тех случаях, когда это окажется более выгодным, чем содержать нерациональную и неэкономичную инфраструктуру.

Развитие территорий

По мере увеличения мобильности населения не только регионам, но и муниципалитетам придется конкурировать за население и бизнес. Одни территории будут развиваться, другие – деградировать. Задача региональной власти – помочь муниципалитетам подготовиться к работе в условиях конкуренции, определить свои сильные и слабые стороны. Важно закрепить прозрачные и долгосрочные правила распределения бюджетных ресурсов между муниципалитетами, создать механизм стимулирования муниципалитетов к развитию.

В качестве основного показателя этого блока задач можно рассматривать стоимость проживания человека на территории. Чем выше качество жизни на территории, чем меньше тратит человек на оплату коммунальных и иных услуг, чем меньше стоит жилье и его аренда, чем ниже налоги, а значит – расхо-

ды бюджета, тем выше будет заинтересованность человека жить именно в этом муниципалитете. Наряду с наличием рабочих мест соотношение цены и качества муниципальных услуг постепенно превратится в один из важных факторов при выборе человеком места жительства.

Управление государственной собственностью

Государство обладает огромной собственностью и, как правило, распоряжается ею неэффективно. Целью здесь является эффективное использование собственности. Задача-минимум – избавиться от непрофильных активов, задача-максимум – постепенно переходить к полной оплате аренды за использование собственности даже в отношениях между государственными или муниципальными структурами. Без этого нет представления о полной себестоимости государственных и муниципальных услуг, нет прозрачности, нет равных условий при проведении конкурсов на размещение государственных заказов.

Выбор пути

Хотим мы того или нет, но конкурентная борьба регионов России за население и бизнес будет год от года усиливаться. При этом конкурировать им придется не только между собой, но и с регионами других, прежде всего европейских стран. Сегодня можно идти двумя путями: создавая правила игры для конкуренции между регионами, либо оберегая регионы от конкуренции, то есть директивно управляя ими из федерального центра. В первом случае регионам придется принимать самостоятельные решения о своих стратегических целях, во втором – цели будут «спускаться» из центра. Возможно и то, и другое.

Совсем не очевидно, что второй путь, который в будущем имеет больше шансов стать тупиковым, проще. Он привычнее. Решиться на децентрализованную, самоуправляемую и саморазвивающуюся систему гораздо сложнее – как традиционно сложнее решиться на все новое, непривычное, но в случае успеха здесь появляется шанс на прорыв. Шанс, которого сегодня у нас нет.

1.2. Система органов управления Пермским краем

1.2.1. Администрация губернатора Пермского края: цели, задачи и направления деятельности

Администрация губернатора Пермского края – государственный орган Пермского края, который обеспечивает деятельность губернатора Пермского края и осуществляет контроль за исполнением решений губернатора Пермского края.

Администрация обеспечивает деятельность губернатора края в сферах определения стратегии социально-экономического развития Пермского края, проведения единой государственной внутренней политики на территории края, правового регулирования, управления государственной службой Пермского края и осуществления контроля исполнения законодательства и решений губернатора Пермского края.

Администрация обеспечивает также взаимодействие губернатора края с полити-

ческими партиями, избирательными комиссиями, национальными и религиозными объединениями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами края, а также с государственными органами и должностными лицами России и иностранных государств.

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 края¹.

В настоящее время в Администрацию губернатора входят следующие структурные подразделения (рис. 1). Деятельность каждого структурного подразделения нацелена на выполнение тех или иных задач обеспечения деятельности губернатора края. Все задачи можно разделить между структурными подразделениями в следующей логике.

1. Формирование системы целей и задач социально-экономического развития края в увязке с федеральными приоритетами и договоренностью с общественностью на основе стратегического видения о развитии края.

Стратегическое видение означает выбор дальнейшего развития края, определяет приоритетные направления деятельности Правительства края, а также долгосрочные конкурентные преимущества края по сравнению с другими регионами. Для того чтобы перевести теоретическую часть – выработку стратегического видения – в плоскость практического применения, осуществляется постановка стратегических целей. На их основе в дальнейшем должны быть установлены цели² для каждого исполнительного органа государственной власти края и органов местного самоуправления. Достижение общих стратегических целей края возможно только при условии, что каждый исполнительный орган государственной власти, орган местного самоуправления, каждое подразделение внесет свой вклад в достижение общих целей развития края.

Таким образом, система целеполагания в крае представляет собой иерархическую структуру. Достижение целей низшего уровня позво-



Рис. 1. Структурные подразделения Администрации губернатора Пермского края

¹ Распоряжение губернатора края от 29.12.2007 № 118 «Об Администрации губернатора Пермского края».

² Цели – ожидаемые общественно значимые результаты, определенные перед Правительством Пермского края и исполнительными органами государственной власти Пермского края, выраженные в целевых показателях уровня социально-экономического развития Пермского края.

ляет достичь целей более высокого уровня, а стратегические цели и задачи служат ориентиром при формулировке задач для нижних звеньев. Стратегические цели не обязательно затрагивают все сферы деятельности органов власти. Остальная деятельность контролируется при помощи постановки дополнительных целей на уровне Правительства края.

Цели, поставленные перед Правительством края, условно можно разделить на три области результативности.

Социально-экономические результативные цели, отвечающие ожиданиям общества – это те цели, которые определяют изменения экономической, социальной ситуации, окружающей среды, положения в сфере здравоохранения, образования, культуры и т.д. Эти цели отражают социально-экономическое влияние действий Правительства края.

Цели, касающиеся качества услуг государства - это цели, которые важны пользователям государственных услуг как внешним, так и внутренним.

Цели, касающиеся эффективности управления - это те цели, которые определяют как, используя те же ресурсы, увеличить производительность государственной деятельности или позволяют, сохраняя ту же самую результативность деятельности, уменьшить расходование средств.

Цели должны быть ясными и конкретными. Они определяют результаты, ожидаемые от мероприятий, осуществленных для достижения конечных целей. Следовательно, надо иметь возможность измерить цель. Она должна иметь цифровой показатель в нескольких значениях в качестве сведений для анализа прошлого и на будущее (намеченные цели и результаты). Необходимо знать результаты, достигнутые в предыдущие годы, для того, чтобы определить цели на будущее.

Приведем примеры показателей, которые использованы для измерения степени реализации различных видов целей (табл. 1).

Система целей и задач исполнительных органов государственной власти края формируется на среднесрочную перспективу (3 года) и утверждается актом губернатора Пермского края³.

На основе сформированной системы целей и задач Правительство края разрабатывает среднесрочную программу социально-экономического развития края, представляющую собой взаимосвязанную систему мероприятий, разрабатываемых для реализации целевых ориентиров долгосрочной социально-экономической политики, осуществляемой органами государственной власти Пермского края способом приоритетной концентрации ресурсов и полномочий для решения ключевых задач. Программа социально-экономического развития края утверждается Законом Пермского края.

2. Обеспечение согласования целей и задач развития региона на муниципальном уровне.

Развитие местного самоуправления приводит к повышению роли муниципальных образований в вопросах собственного экономического развития. Необходимость получения объективной информации о социально-экономическом и политическом развитии муниципальных образований становится все более актуальной. Администрация губернатора края осуществляет взаимодействие со всеми муниципальными образованиями, входящими в Пермский край, в том числе с Советом муниципальных образований края, готовит мероприятия по рабочим поездкам губернатора края и руководителя Администрации губернатора края в муниципальные районы.

В рамках осуществления единой региональной политики муниципального развития края Администрация разрабатывает проекты решений губернатора края по основным показателям развития муниципальных образований в соответствии с целями и задачами края, формирует систему оценки эффективности

³В настоящее время указ губернатора Пермского края от 25.07.2007 № 55 «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2010 гг.».

Измерение степени реализации различных видов целей

Категория цели	Цель	Показатель	Пример
Социально-экономическая эффективность	Рост численности населения края	Статистические данные	Численность постоянного населения края
Качество услуг	Повышение удовлетворенности населения	Социологический опрос	Доля населения
Эффективность управления	Уровень финансирования услуг, оказываемых организациями не являющимися государственными	Ведомственные и статистические данные	Доля расходов краевого бюджета на финансирование бюджетных услуг, оказываемых негосударственными организациями.

деятельности органов местного самоуправления.

На основе сформированной системы оценки Администрация губернатора края проводит мониторинг в муниципальных образованиях Пермского края по вопросам социально-экономических и социально-политических последствий и оценки населением результатов реализации региональных проектов, деятельности органов местного самоуправления, исполнения нормативных правовых актов губернатора края в муниципальных образованиях. На основании данных мониторинга муниципальных образований проводится анализ, систематизация аналитических материалов и вырабатываются проекты решений, которые представляются на рассмотрение и утверждение губернатору края.

3. Обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития края через мониторинг и контроль целевых показателей деятельности Правительства Пермского края.

Каждый год Правительство края отчитывается перед губернатором края о достижении целей на основе докладов о результатах и основных направлениях деятельности ⁴.

В течение года Администрацией губернатора края осуществляется постоянный мониторинг и контроль достижения целевых показателей деятельности Правительства края, ход выполнения приоритетных направлений деятельности Правительства края. Объектами мониторинга также являются приоритетные национальные проекты, проекты функционально-целевых блоков, краевой бюджет, привлекаемые федеральные ресурсы.

В процессе мониторинга проводится анализ и контроль степени соответствия затрачиваемых ресурсов и принимаемых управленческих решений системе целей и задач, утвержденной губернатором края; мониторинг и контроль соблюдения сроков реализации программ, планов деятельности и мероприятий, направленных на достижение целей деятельности; оценка рисков принимаемых управленческих решений. На основе результатов мониторинга и контроля формируются аналитические материалы по оценке результатов деятельности Правительства края, в том числе в сравнении с регионами-конкурентами и в среднем по Российской Федерацией. На следующем этапе готовятся

⁴ Указ губернатора края от 03.12.2007 № 159-р «Об утверждении Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности функционально-целевых блоков Правительства Пермского края»

предложения губернатору края по корректировке плановых значений целевых показателей деятельности Правительства края с учетом факторов внутреннего и внешнего воздействия.

4. Обеспечение деятельности губернатора актуальной информацией о социально-экономической и политической ситуации в мире, стране, других регионах, крае.

В условиях глобализации, быстро развивающихся рынков и острейшей конкуренции информация приобретает все большее значение. Для разработки стратегии развития края необходимо проведение глубокого анализа и прогноза социально-экономической ситуации в регионе и стране в целом, межрегиональных сравнений. Прогноз основных макроэкономических показателей позволяет сформировать бюджет края и спрогнозировать его доходную и расходную часть.

Для получения объективной актуальной информации губернатором края, Правительством края, исполнительными органами государственной власти края и органами местного самоуправления Администрация губернатора края осуществляет сбор и хранение статистических данных по всем сферам социально-экономического развития края.

Функции анализа и прогноза социально-экономической ситуации в крае возложены на департамент макроэкономики.

Важным аспектом является анализ изменений федерального и краевого законодательства, выявление пробелов и противоречий между ними, получение актуальной, соответствующей действующему федеральному, краевому законодательству правовой системы Пермского края. Данная функция выполняется правовым департаментом Администрации губернатором края, целью деятельности которого является соблюдение законности нормативного правового регулирования, осуществляемого губернатором края, и контроль законности нормативного правового регулирования, осуществляемого Правительством края.

5. Создание условий для консолидации всех политических сил региона, общественных объединений, развития гражданского общества, межнационального и межконфессионального сотрудничества.

Пермский край является исконной и единственной территорией компактного проживания двух коренных народов: коми-пермяков и коми-язьвинцев. По переписи 2002 г. в регионе насчитывается 103,5 тыс. чел. коми-пермяков (3,7% от всего населения края), в том числе непосредственно в Коми-Пермяцком округе – 80,3 тыс. человек (59% от всего населения округа). По экспертным оценкам численность коми-язьвинцев в крае на сегодня около 2 тыс. чел.; компактной территорией проживания которых являются сельские поселения Красновишерского района. Формирование на территории края новых этнических диаспор происходит как результат активизации миграционных процессов после распада СССР.

Пермскому краю также присуще конфессиональное многообразие.

По состоянию на 1 января 2007 г. в Пермском крае зарегистрированы и действуют в качестве религиозных организаций 414 объединений – представители 22 религиозных течений.

Наиболее твердые позиции в Пермском крае по качественным и количественным показателям принадлежат Пермской епархии Русской Православной церкви – 200 приходов, Пермским муфтиятам – 89 общин и Пятидесятническим церквям – на начало 2007 г. зарегистрировано 45 церквей.

При всем конфессиональном многообразии в Пермском крае сложился благоприятный климат в межрелигиозных отношениях. В 1998 г. шестью традиционными для Прикамья религиозными течениями: православием, исламом, старообрядчеством, иудаизмом, католицизмом, лютеранством, – был создан Межконфессиональный консультативный комитет Пермского края (МКК). Необходимость создания подобной межконфессиональной структуры участни-

ки МКК определяют так: «требовалась координация действий различных конфессий в решении общих задач – таких, как сотрудничество с органами власти, преодоление бездуховности, социальное служение». За время существования МКК проведен ряд мероприятий, посвященных борьбе с наркоманией (Православно-мусульманский диалог), различные конференции и «круглые столы». В мероприятиях МКК всегда принимает участие представитель администрации.

Также в регионе действует широкий спектр общественных организаций, с которыми органы власти выстраивают партнерские отношения. На сегодняшний день активно работают ветеранские, женские, правозащитные, молодежные, благотворительные, спортивные, национальные, религиозные, общественные организации, военно-патриотические организации, организации инвалидов, творческие союзы, профсоюзы и объединения работодателей. Запланировано создание Молодежного парламента и Общественной палаты Пермского края.

Ежегодно краевыми общественными организациями при поддержке Администрации губернатора проводится более 60 важных для края мероприятий. В диалоге с властью общественные организации представляют интересы своего сегмента в обсуждении различных вопросов, связанных с социальной политикой в крае.

При поддержке Администрации проводится ежегодный краевой конкурс гражданских и общественных инициатив. Тематика проектов достаточно разнообразна. Например, проект Пермского регионального Фонда мира «Будь патриотом» направлен на воспитание у школьников чувства патриотизма и любви к Родине, а проект «Академия гражданина» - на воспитание гражданской активности, содействие активному участию в жизни родного региона.

Для обеспечения стабильного и позитивного развития внутривластных процессов в крае Администрация губернатора края проводит на территории края монито-

ринг общественного мнения, оказывает на равных условиях поддержку политическим партиям, их региональным отделениям и иным структурным подразделениям в соответствии с федеральным законодательством.

В рамках федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Администрация губернатора края оказывает содействие избирательным комиссиям, комиссиям референдума всех уровней, действующим на территории Пермского края, в реализации их полномочий по исполнению избирательного законодательства Российской Федерации.

В рамках проводимой государственной национальной (этнической) политики на территории края Администрация реализует мероприятия по удовлетворению этносоциальных потребностей населения края позитивному развитию межконфессиональных отношений на территории края.

6. Формирование профессионального кадрового состава гражданских служащих Пермского края.

Основой любой организации и ее главным богатством являются люди. Профессиональные знания и умения каждого работника позволяют создавать «лучшую во всем» организацию. Сила организации – в ее внутренней конкурентоспособности, которая основывается на знаниях и опыте ее работников. Стратегия отбора кадров в Администрации губернатора края разработана таким образом, чтобы обеспечить организацию квалифицированными сотрудниками, способными достичь стратегических целей, стоящих перед ней. Администрация губернатора края нацелена на инвестирование капитала в обучение и развитие своих работников, их ориентацию на достижение результата. Одним из важнейших аспектов является соблюдение законодательства о государственной гражданской службе, создание механизмов предотвращения коррупции в органах исполнительной власти Пермского края.

7. Информационное обеспечение деятельности губернатора края.

Деятельность губернатора края и Правительства края носит открытый информационный характер для общественности. Руководители органов власти проводят открытые лекции в вузах края, публикуют статьи в средствах массовой информации. Для средств массовой информации формируются еженедельные планы мероприятий, проводимых губернатором края, председателем, членами Правительства края и руководителями исполнительных органов государственной власти региона.

Информация о деятельности губернатора края, председателя и членов Правительства края, органов исполнительной власти края размещается на региональном сайте ⁵ и рассылается региональным и федеральным средствам массовой информации.

Для губернатора края в ежедневном режиме готовятся обзоры публикаций в федеральных печатных средствах массовой информации, интернет-изданиях, информационных агентствах, теле- и радиосюжетов в региональных и федеральных средствах массовой информации, касающихся политических вопросов и социально-экономического развития Пермского края, деятельности губернатора края, Администрации губернатора, Правительства края и исполнительных органов государственной власти региона. Рабочие поездки руководства края в территории края освещаются журналистами региональных средств массовой информации.

Для решения тактических задач при губернаторе края созданы совещательные коллегиальные органы, к которым относятся следующие:

- Совет муниципальных образований;
- Совет глав органов местного самоуправления Пермского края;

- Совет безопасности при губернаторе Пермского края;
- Коллегия при губернаторе Пермского края;
- Координационный Совет при губернаторе Пермского края;
- Координационный совет по вопросам национальностей;
- круглый стол по вопросам взаимодействия общественных организаций и органов государственной власти Пермского края при губернаторе Пермского края;
- рабочая группа по взаимодействию с Законодательным Собранием Пермского края;
- Межконфессиональный комитет;
- трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений.

В целях повышения эффективности системы управления в Администрации губернатора Пермского края внедрена проектная система управления (подробнее о проектах см. сайт Администрации губернатора края).⁶ Внедрение данного подхода опирается на мировой опыт, признающий, что управление проектами – особая область менеджмента, применение которой дает ощутимые результаты за счет концентрации ресурсов в пространстве и времени.

В основном проектное управление в Администрации губернатора носит характер открытого проекта. В рамках концепции открытого проекта происходит отказ от четко заданных и неизменных целей, по достижении которых проект перестает существовать. Общие рамки и конечные цели проекта динамически изменяются в зависимости от складывающихся тенденций развития управляемой системы и воздействия внешних факторов.

⁵ <http://www.perm.ru/>

⁶ <http://admin.permkrai.ru/>

1.2.2. Правительство Пермского края: основные цели и задачи деятельности

В системе исполнительных органов государственной власти (ИОГВ) Пермского края краевое Правительство, созданное в 2006 г. в соответствии с Указом губернатора Пермского края¹, занимает особое место.

В соответствии с законом Пермского края от 07.09.2007 №107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» 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 ИОГВ поставленных перед ними задач по приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского края и реализации стратегических программных мероприятий в крае.

Для достижения указанной цели Правительство края осуществляет:

- формирование ИОГВ края;
- распределение целей и задач стратегического развития Пермского края между ИОГВ Пермского края, закрепляя конкретные показатели результативности и ответственность за каждым органом власти и его руководителем;
- руководство деятельностью ИОГВ края и их руководителей по достижению установленных показателей результативности.

Приоритеты деятельности Правительства Пермского края определены в соответствии с важнейшими направлениями развития края, которые закреплены в Главе VI Устава Пермского края. Такими приоритетами являются:

- развитие человеческого потенциала;
- экономическое развитие;
- развитие инфраструктуры;
- развитие территорий;

- управление государственной и муниципальной собственностью.

Правительство Пермского края является коллегиальным органом, состав которого устанавливается губернатором Пермского края и включает председателя Правительства, заместителей председателя Правительства, других членов Правительства.

Члены краевого Правительства, руководители ИОГВ края несут ответственность за достижение целей по приоритетным направлениям деятельности и реализацию стратегических программных мероприятий развития Пермского края, а также за исполнение возложенных на них полномочий в соответствии с законодательством.

Общее руководство деятельностью Правительства края осуществляет губернатор Пермского края. Возглавляет работу Правительства его председатель, под руководством которого еженедельно проводятся Заседания Правительства Пермского края. Кроме того, периодически проводятся выездные заседания Правительства в муниципальных районах края.

Решения, принимаемые Правительством Пермского края, оформляются нормативными правовыми актами – постановлениями Правительства Пермского края, распоряжениями Правительства Пермского края.

Для обеспечения деятельности Правительства создан Аппарат Правительства Пермского края, возглавляемый руководителем Аппарата Правительства, входящим в состав Правительства.

Рассмотрим состав и структуру Правительства Пермского края.

Организация деятельности по реализации важнейших направлений развития Пермского края ИОГВ закреплена в Главе VI Устава Пермского края. Так, разработка и утверждение целей деятельности органов государственной власти Пермского края по приоритетным

¹ Указ губернатора Пермского края от 06.06.2006 №100 «О временной системе управления Пермским краем и временной структуре органов исполнительной власти Пермского края».

направлениям производится в рамках программы социально-экономического развития Пермского края.

В соответствии с Законом Пермского края от 07.09.2007 №107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» структуру и состав правительства определяет губернатор края. 29 декабря 2007 г. губернатором подписан Указ, закрепивший существующие структуру и состав краевого Правительства².

Организационная структура Правительства сформирована в виде функционально-целевой модели управления (рис. 1), основными элементами которой являются функционально-целевые блоки (ФЦБ), объединяющие в своем составе ИОГВ края в соответствии с выполняемыми функциями и задачами в рамках приоритетных направлений развития Пермского края.

В соответствии с данным Указом председателя Правительства Пермского края есть пять заместителей, курирующих соответствующие приоритетные направления развития: развитие человеческого потенциала, экономическое развитие, управление ресурсами и развитие инфраструктуры, развитие территорий и управление государственными учреждениями. Также в структуру Правительства входят функциональные блоки «Финансы» и «Безопасность».

Система ИОГВ Пермского края представлена министерствами, агентствами и инспекциями. Выделение этих 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 их развития, возложенные на министерства;



Рис. 1. Функционально-целевая модель управления Пермским краем

² Указ губернатора Пермского края от 29.12.2007 № 121 «Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края и состава Правительства Пермского края».

- функции по оказанию бюджетных услуг, возложенные на агентства;

- функции по осуществлению контроля выполнения законов и качества предоставляемых услуг, возложенные на инспекции.

Аналогичный подход к разделению управленческих функций и реализации государственных полномочий был принят и на уровне Правительства Пермского края (рис. 2).

Председатель Правительства Пермского края назначается на должность губернатором Пермского края по согласованию с Законодательным Собранием Пермского края на срок полномочий губернатора.

Заместители председателя Правительства Пермского края и иные члены Правительства Пермского края назначаются на должность и освобождаются от должности губернатором Пермского края по представлению председателя Правительства Пермского края.

Особый порядок назначения предусмотрен для руководителя финансового органа края. Министр финансов назначается на должность губернатором Пермского края по согласованию с Законодательным Собранием Пермского края, кроме того, его кандидатура проходит процедуру обязательного утверждения в Министерстве финансов Российской Федерации. Также согласование в соответствующих федеральных министерствах получают кандидатуры на должности министра образования края, министра здравоохранения края и министра природных ресурсов края.

Правительство Пермского края имеет право осуществлять свои полномочия после того, как назначено более половины членов от общего состава Правительства Пермского края.

Председатель Правительства, члены Правительства, освобождаются от должности губернатором края.

В своей деятельности Правительство края исходит из особенностей современной социально-экономической ситуации в стране и в мире, суть которой состоит в усилении конкуренции. В глобальном масштабе между собой конкурируют страны и политические блоки за сферы влияния и рынки сбыта, на федеральном уровне усиливается конкуренция между регио-

нами за людей (жителей регионов), за инвесторов (новые рабочие места) и за федеральный ресурс. Эти же тенденции прослеживаются и внутри регионов на муниципальном уровне, когда между собой также соревнуются уже городские округа и муниципальные районы за жителей, за инвесторов и за региональный ре-

сурс. В условиях конкуренции складываются реальные возможности для повышения эффективности регионального развития, так как появляются способы оценивать результативность и принимать меры по дальнейшей интенсификации роста.

В организации такой деятельности в Пермском крае Правительство исходит из следующих принципов.

В организации деятельности Правительство исходит из того, что его работа представляет собой единый, связанный и последовательный «производственный» процесс всех ФЦБ, направленный на достижение положительного баланса населения и увеличение численности жителей края, работающих во внебюджетном секторе.

Реализуя этот принцип, Правительство исходит из того, что главное богатство региона – это люди и органы власти должны быть заинтересованы в том, чтобы людей становилось больше, чтобы качество их жизни повышалось, чтобы сами люди были образованнее, здоровее, обеспеченнее, мудрее. В этом смысле центром ответственности за население края в целом в структуре Правительства является департамент развития человеческого потенциала. В его ведении находятся организация демографической политики в крае, создание условий для формирования положительного сальдо миграции.

Следует учитывать, что люди живут и работают в разных территориях края. При этом в Прикамье объективно сложилась не самая удачная региональная система расселения, но и в этих условиях Правительство края должно создать оптимальные условия для жизнедеятельности людей, либо помочь им в улучшении условий проживания. На этом этапе организации деятельности население,

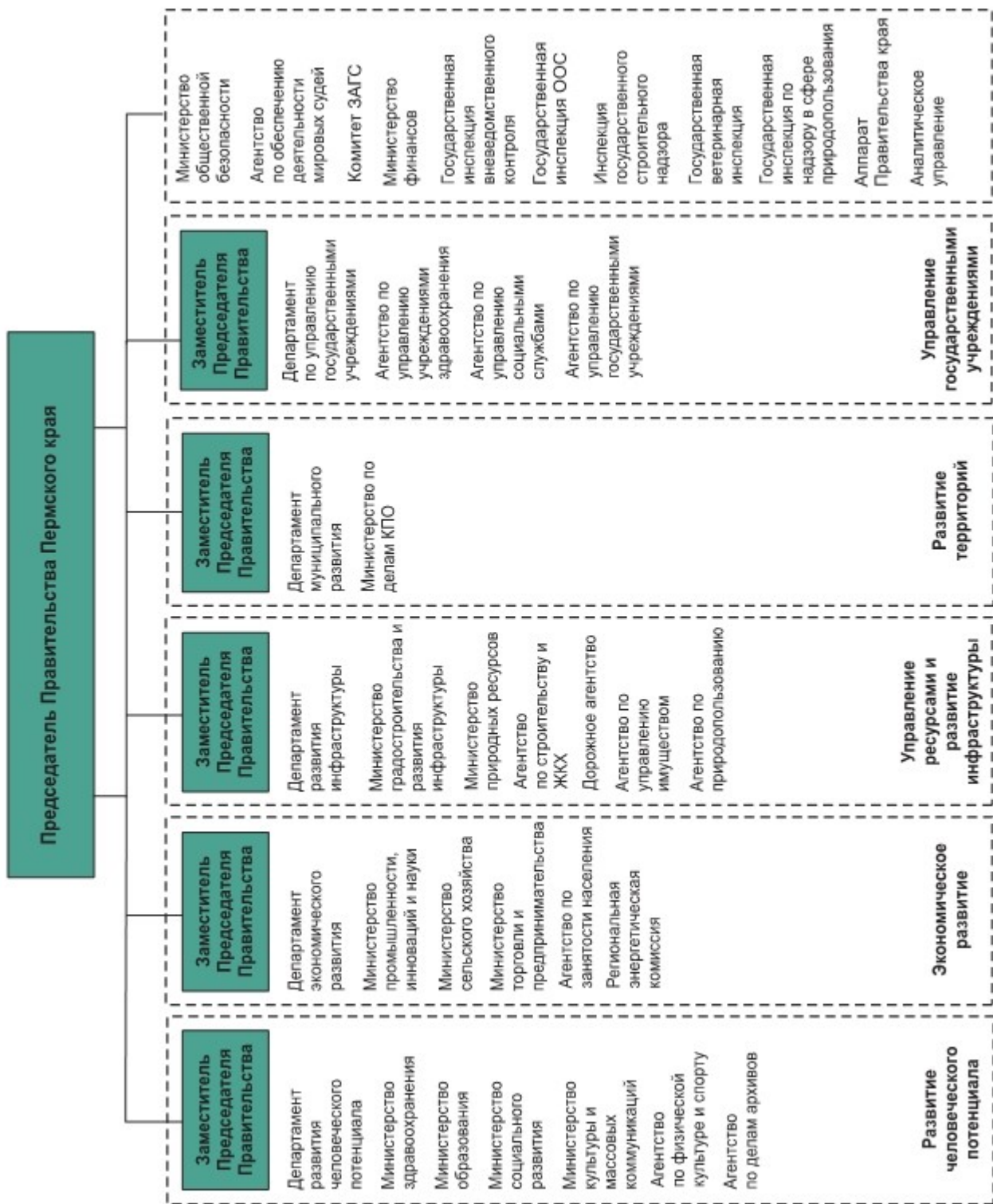


Рис. 2. Структура Правительства Пермского края

условно говоря, «поступает» в оперативное управление ФЦБ « Развитие территорий». Этот блок несет ответственность за оперативный контроль процессов, происходящих в муниципалитетах края и становится заказчиком в адрес ФЦБ «Экономическое развитие» на создание рабочих мест в различных сферах экономики, так как населению надо работать, а также в адрес ФЦБ «Развитие человеческого потенциала», на создание соответствующих социальных условий для проживания (учреждения образования, здравоохранения, культуры и прочее).

Для оптимального развития в территориях инвестиционной деятельности и социальной сферы, соответствующие ФЦБ формируют свои заказы в адрес ФЦБ «Развитие инфраструктуры», задача которого не только создать оптимальные условия для прихода в территорию бизнеса, но и, по возможности, содействовать снижению его издержек, а также снижать стоимость проживания на территории для населения.

В данной логической цепочке мы попытались показать многообразие и многослойность процессов, находящихся в зоне ответственности Правительства края, а также общую философию и идеологию выстраивания и принятия управленческих решений.

Еще один важный с точки зрения оптимизации управления принцип состоит в определении центров ответственности за каждый бюджетный рубль, как приходящий в бюджет, так и расходуемый из него. Суть этого принципа: «У денег есть хозяин!!!». Управленческий смысл заключается в следующем: должны быть определены, причем, как можно более детально, ответственные лица за наполнение бюджета. Это позволяет более тщательно планировать сбор и поступление доходов, а также всегда точно определять механизмы влияния на ситуацию. То же касается и расходов. В этом отношении принципиальным управленческим решением Правительства края стало разделение бюджетных расходов на «бюджет текущих расходов» и «бюджет развития». При этом поставлена задача: обеспечить прирост «бюджета развития» более высокими

темпами, чем «бюджета текущих расходов». Любой рубль из бюджета, особенно бюджета развития, должен быть израсходован на достижение конкретного результата, ведущего либо к увеличению будущих доходов, либо снижению будущих расходов, либо снятию будущих рисков. Иными словами, любой запрос на деньги из бюджета должен заканчиваться возложением на получателя средств конкретных обязательств по достижению определенных результатов.

Организация текущего, оперативного мониторинга деятельности является основным элементом контроллинга в работе Правительства. С этой целью организована работа по мониторингу текущей деятельности ФЦБ и ИОГВ, а также их работы по реализации конкретных проектов.

При этом исходим из того, что на основе установленных для каждого ФЦБ конкретных целевых показателей, соответствующие показатели определяются и для ИОГВ, входящих в данный ФЦБ. Каждый ИОГВ определяет для себя направление деятельности с целеполаганием. Для достижения цели надо решить ряд задач, по каждой из которых есть конкретное ответственное лицо.

Решение задач достигается такими инструментами, как целевые программы, проекты, план организационных мероприятий.

По основным показателям, которые являются результативными для ИОГВ, ведутся соответствующие таблицы план-фактного контроля, позволяющие оценить степень достижения плановых значений и отклонения по ним в оперативном режиме.

Текущая и проектная деятельность ИОГВ планируется в годовом, месячном и недельном режимах. Разработанная и практически внедренная «Интегральная система электронного документооборота» позволяет организовать оперативный контроль за планированием деятельности не только в разрезе ИОГВ и их подразделений, но и на уровне конкретных сотрудников.

Такой подход к организации контроллинга в Правительстве края позволяет создать плоскую управленческую структуру, при ко-

торой в зоне оперативной доступности председателя Правительства оказываются не только пять его заместителей, но и руководители проектов, вне зависимости от занимаемых ими должностей.

При этом, как правило, ими определяются не руководители по должности, а наиболее грамотные специалисты-предметники. В такой схеме организации проектной деятельности все руководители Правительства, а также при необходимости и губернатор края, становятся сотрудниками проектного офиса и выполняют просьбы-поручения руководителя проекта по решению тех или иных проблемных вопросов на соответствующих, в том числе и на федеральном, уровнях.

Таким образом, опираясь на выше приведенные общие подходы и принципы, Правительство края организует свою работу по ряду основных направлений, о которых мы скажем ниже.

Одной из важнейших составляющих деятельности Правительства Пермского края является разработка и исполнение Программы социально-экономического развития края (далее Программа). Программа определяет перспективы развития края, устанавливает стратегические ориентиры деятельности Правительства.

Детализацией Программы являются цели, задачи и целевые показатели деятельности, установленные для функционально-целевых блоков Правительства Пермского края и исполнительных органов государственной власти края, представленных в Указе губернатора³.

Например, для функционально-целевого блока «Развитие человеческого потенциала» в качестве основных приоритетов определены:

- рост численности населения Пермского края;
- рост эффективности бюджетных расходов;
- реализация приоритетных национальных проектов «Образование» и «Здоровье».

Для достижения цели «Рост численности населения Пермского края» блоку необходимо решить такие задачи, как повышение рождаемости, обеспечение жильем молодых семей, социальная поддержка семей, имеющих детей, снижение смертности и инвалидности, снижение детской смертности и т.д. Для каждой задачи установлено контрольное значение соответствующего целевого показателя.

В рамках Программы социально-экономического развития, с учетом целевых показателей деятельности, губернатором определены семь важнейших задач Правительства в краткосрочной перспективе, назначены должностные лица, ответственные за их выполнение. Эти задачи сформулированы губернатором края 1 июля 2008 г. в его обращении к региональному Правительству. На ближайший период важнейшими делами Правительству определены следующие проекты:

«Город Сердца» - строительство Центра сердечно-сосудистой хирургии как федерального медицинского центра высоких технологий в рамках реализации приоритетного национального проекта «Здоровье».

«Миллион квадратных метров» - планируемый объем ввода жилья в Пермском крае в 2008 г.

«Большая Пермь» - дорожное строительство вокруг Перми, в частности: магистраль Пермь-Краснокамск, южный обход Перми, вторая очередь Красавинского моста.

«Магистраль Север-Юг» - реконструкция дороги от г. Березники до г. Чайковского.

«Пермская картошка» - развитие картофелеводства на базе сельхозпредприятий, использующих современные подходы и технологии в развитии производства.

«Новая Парма» - развитие социальной сферы Коми-Пермяцкого округа.

³Указ губернатора Пермского края от 25.07.2007 №55 «О целях, задачах, целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2010 гг.»

«Школа чемпионов» - развитие детско-юношеской спортивной инфраструктуры края.

Для достижения поставленных целей в Правительстве края и исполнительных органах государственной власти широко применяются проектные методы организации деятельности. В крае реализуются проекты различной масштабности: национальные, региональные, краевые, отраслевые.

Кроме уже названных проектов «Здоровье» и «Образование», выполняются также приоритетные национальные проекты «Развитие АПК» и «Достойное жилье».

Также исполнительными органами государственной власти осуществляется 6 региональных, 17 краевых проектов, многие из которых имеют межведомственный характер. Кроме того, практически каждый орган исполнительной власти реализует собственные отраслевые проекты, направленные на решение отдельных задач в рамках установленной сферы деятельности.

Правительством ведется реестр проектов, в котором содержится оперативная информация о ходе выполнения каждого проекта.

Для повышения эффективности работы Правительства разработаны система контроля и отчетности «Выставка достижений Правительства Пермского края», в которой еженедельно размещаются отчеты о выполнении Правительством намеченных планов, проведении важнейших мероприятий.

Подведение итогов деятельности Правительства, конкретных ИОГВ края по достижению установленных целевых показателей производится ежегодно.

Правительство Пермского края отчитывается перед губернатором Пермского края о выполнении программы своих действий и корректирует ее с учетом показателей социально-экономического положения Пермского края.

1.3. Среднесрочный бюджет региона

1.3.1. Особенности бюджетного процесса в Пермском крае

Бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Основным документом, определяющим порядок формирования бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, является Бюджетный кодекс РФ.

Структура бюджетной системы соответствует системе государственной и муниципальной власти (рис. 1). Первый уровень власти – это поселение; второй – муниципальный район (городской округ); третий – субъект Российской Федерации (в нашем случае это Пермский край); четвертый – это Российская Федерация. На каждом уровне есть свой бюджет: каждое поселение, каждый муниципальный район (городской округ) имеют свои бюджеты. Каждый субъект Федерации также имеет свой бюджет, (в Пермском крае – это бюджет края). Кроме этого, су-

ществует консолидированный бюджет субъекта, включающий все бюджеты муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов) и собственно бюджет субъекта. Российская Федерация имеет собственный бюджет и консолидированный бюджет, объединяющий собственно федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Основными нормативными и правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, являются Бюджетный кодекс РФ и законодательство субъекта Федерации. В Пермском крае это закон «О бюджетном процессе в Пермском крае», муниципальные правовые акты о бюджетном процессе каждого муниципального района (городского округа).

Бюджетный кодекс РФ определяет нормы, регламентирующие бюджетный процесс во всей Российской Федерации. Краевые за-

коны адаптируют общие нормы к региональной специфике – устройству власти в субъекте, разграничению полномочий между законодательной и исполнительной властью, принятым процедурам обсуждения бюджета и т.д.

Например, методика формирования бюджета Пермского края, ранее определявшаяся Законом Пермской области, а ныне, учитывая новации в Бюджетном кодексе, – приказом министерства финансов Пермского края, определяет порядок расчета тех средств, которые будут выделены на реализацию различных полномочий субъекта Российской Федерации, то есть Пермского края. Так, объем средств, выделяемых на льготы отдельным категориям граждан, например, ветеранам труда, рассчитывается как произведение количества получателей льготы, то есть ветеранов труда в крае, на стоимость льготы.

Есть методика более сложных расчетов, например, на содержание социальных учреждений (домов престарелых, школ, детских домов и т.д.). Здесь необходимо учитывать расходы на питание учащихся и т.д. Эта методика фактически определяет границы реализации тех или иных государственных полномочий. Если какие-то полномочия не прописаны в методике, то контрольно-счетная

палата Пермского края – орган, контролирующий соблюдение законодательства при составлении бюджета и расходовании бюджетных средств края, при проверке проекта бюджета может потребовать исключения из проекта бюджета тех или иных расходов, предусмотренных вне полномочий. То же самое относится и к методикам распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае.

Составление проекта бюджета – это исключительная прерогатива органов исполнительной власти, рассмотрение и утверждение бюджета – прерогатива законодательных органов власти (Законодательного Собрания Пермского края, Городской Думы г. Перми и др.). Закон о бюджете принимается на финансовый год и подлежит опубликованию после его принятия.

Доходы бюджета разделяются на налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные и безвозвратные перечисления.

К налоговым доходам относятся налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, акцизы, налог на имущество, налог на совокупный доход, платежи за пользование природными ресурсами и др.

К неналоговым доходам относятся доходы от использования и реализации имущества, ад-

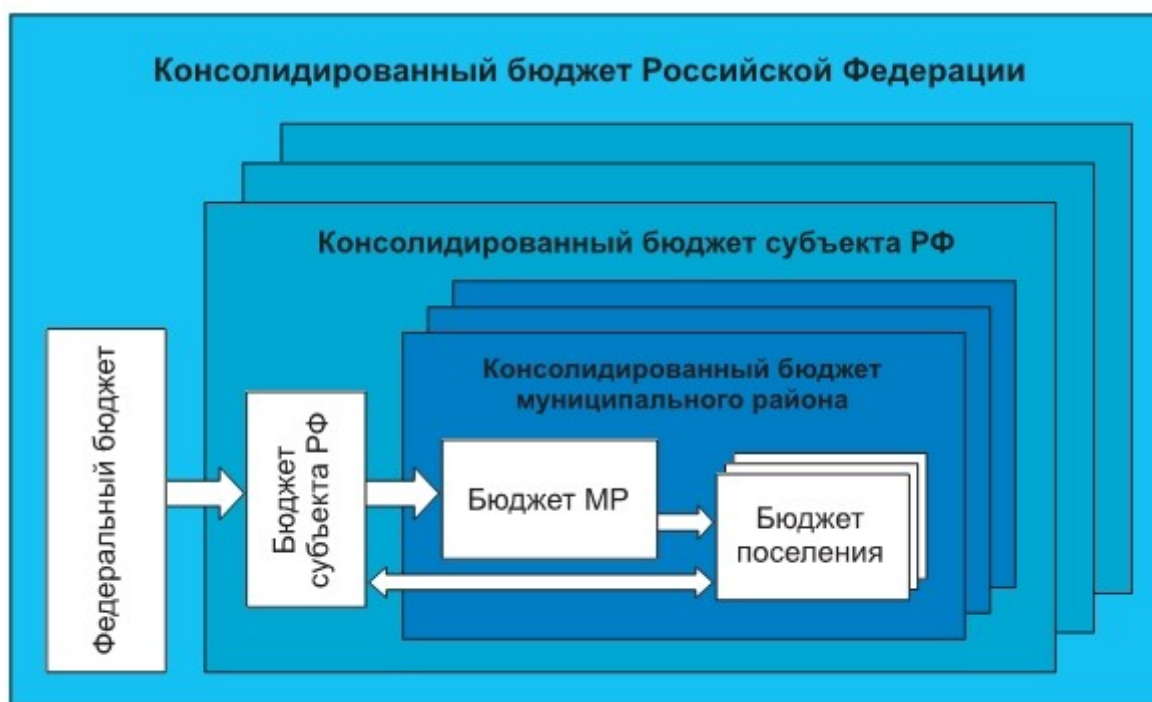


Рис. 1. Структура бюджетной системы Российской Федерации

министративные платежи, штрафы, доходы от платных услуг, которые бюджетные учреждения вправе оказывать в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (например, услуги здравоохранения).

Безвозмездные и безвозвратные перечисления в бюджет – это дотации, субсидии бюджетам других уровней, субвенции из Фонда компенсации, то есть система межбюджетных трансфертов.

Стратегической задачей в сфере формирования и исполнения бюджета края является повышение направленности бюджета на достижение стоящих целей и задач, концентрации государственных ресурсов на самых актуальных направлениях развития края. Для решения этой

задачи необходимо выполнить следующие требования:

1) увязать расходование каждого бюджетного рубля с решением целей и задач в рамках приоритетных направлений развития края;

2) обеспечить предоставление ресурса на среднесрочный период, как минимум на три года;

3) обеспечить стабильность, гарантировать выделение ресурса в среднесрочном периоде;

4) сформировать прозрачные процедуры распределения внеплановых доходов бюджета, то есть профицита.

Бюджет, удовлетворяющий этим требованиям, получил название среднесрочного управленческого бюджета.

1.3.2. Среднесрочное планирование как элемент бюджетного процесса

Основой формирования среднесрочного управленческого бюджета стала система целей и задач, проектов и полномочий, реализуемых органами власти в рамках системы приоритетных направлений развития края, утвержденных Уставом Пермского края. Соответственно, на верхнем уровне бюджет края распределен по пяти функционально-целевым блокам, соответствующим приоритетным направлениям: развитию человеческого потенциала, экономическому развитию, развитию инфраструктуры, развитию территорий и управлению государственной и муниципальной собственностью. Именно отнесение бюджетных средств к решаемым с их помощью задачам позволило назвать бюджет управленческим. Особенности формирования управленческого бюджета (формирование бюджетных ограничений) показаны на рисунке 1.

Отличительной особенностью процессов социально-экономического развития является их инерционность. То есть для достижения реальных сдвигов, например, в решении проблем преступности, снижения очередей в детские дошкольные учреждения, создания рабочих мест недостаточно периода в один год. Именно на такой период до недавнего времени составлялись бюджеты на всех уровнях. Но поправки в Бюджетный кодекс, вне-

сенные в 2006–2007 гг., дали субъектам Федерации возможность выбора: либо утверждать годовой бюджет и среднесрочный финансовый план, либо перейти к составлению полноценного бюджета на трехлетний период.

Логика перехода к управлению по результатам предполагает наличие именно полноценного среднесрочного бюджета, который гарантирует, что начатые проекты и программы будут обеспечены ресурсом на весь период их реализации, а заявленные в них результаты будут достигнуты.

В рамках эксперимента в 2006 г. наряду с традиционным однолетним бюджетом был впервые сформирован среднесрочный управленческий бюджет на период 2007–2009 гг., который был утвержден губернатором края. В 2007 г. был впервые принят полноценный трехлетний бюджет, утвержденный законом края.

Следующей задачей при составлении среднесрочного управленческого бюджета стало обеспечение устойчивости финансирования поставленных целей. Экономика края в силу своей структуры с преобладанием отраслей, ориентированных на экспорт сырья и продуктов его первичной переработки, подвержена колебаниям мировой конъюнктуры. Соответственно, бюджет края также оказывается зависим от цен на мировых рынках сырья

и иных внешних факторов. Так, в 2006 г. доля налога на прибыль – самого нестабильного источника формирования бюджета – превысила 44%. В 2007 г. при общем росте налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета на 13% налог на прибыль практически не увеличился (2006 г. – 17,6 млрд руб., 2007 г. – 18,1 млрд руб.). План по налогу на прибыль не был выполнен, исполнение составило 96%. В результате его доля упала до 41%. Если бы не более быстрый по сравнению с планом рост других налогов (НДФЛ – 117%, налог на имущество организаций – 113%, НДС – 115% к плановым назначениям), бюджет края оказался бы под угрозой неисполнения.

При этом значительная часть обязательств бюджета должна быть гарантированно исполнена, например, заработная плата работников бюджетной сферы, оплата бюджетных услуг. Значит, необходимо определить тот стабильный финансовый ресурс, который обеспечит решение первоочередных задач. Для этого в основу планирования бюджета заложены определенные сценарии

социально-экономического развития.

Так доходы управленческого бюджета края формируются по следующим сценарным вариантам:

- пессимистическому, отражающему тенденцию замедления темпов роста экономики, снижение тренда цен на основные виды товаров, работ и услуг, производимых в регионе;

- базовому, основанному на незначительном замедлении темпов роста экономики и ориентированному на активизацию инвестиционных процессов за счет реализации комплекса мер, содержащихся в среднесрочной программе;

- оптимистическому, основанному на динамичном росте экономики.

Все расходные обязательства края подразделяются на три группы в зависимости от приоритетности расходов и срока действия обязательств во времени: «А», «Б1», «Б2».

- расходы группы «А» – обязательства, не подлежащие сокращению при любых сценариях развития экономики края;

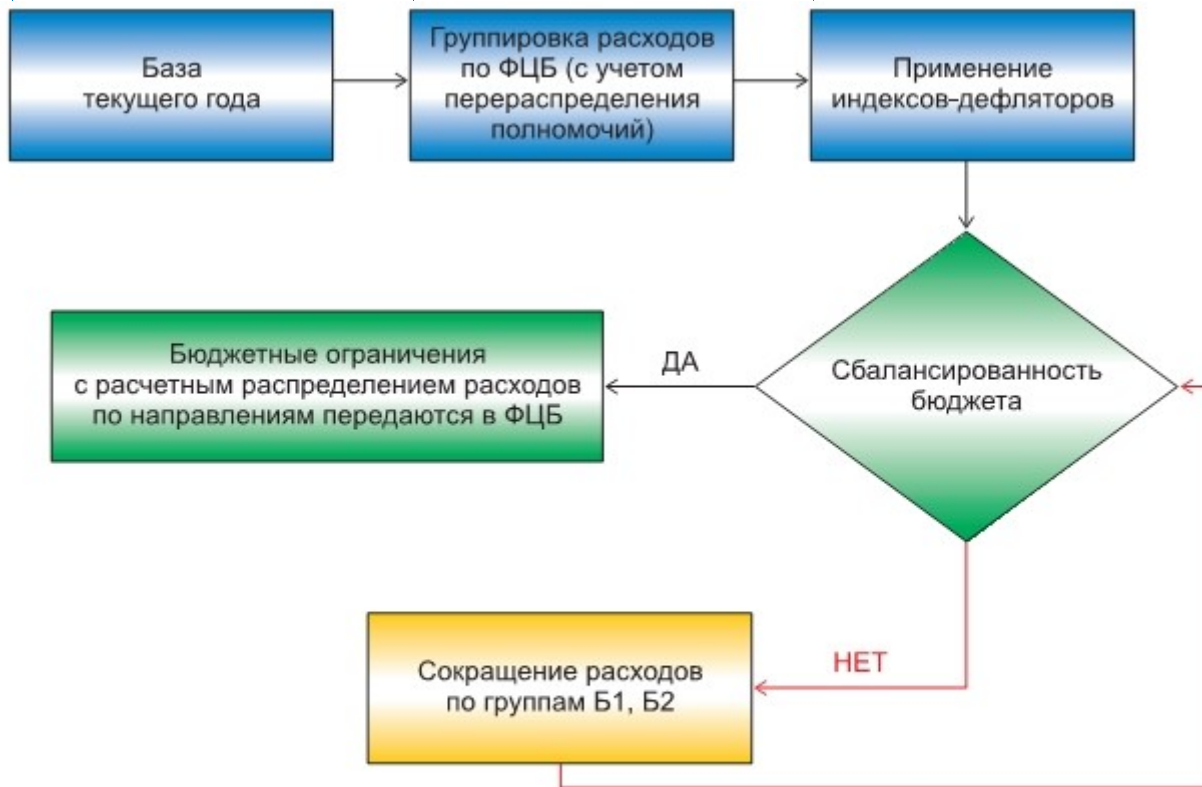


Рис. 1. Особенности формирования управленческого бюджета (формирование бюджетных ограничений)

• расходы группы «Б1» – обязательства, возможные к сокращению в очередном финансовом году;

• расходы группы «Б2» – обязательства, возможные к сокращению начиная с года, следующего за очередным финансовым годом.

Распределение расходных обязательств по группам «А», «Б1» и «Б2» регламентируется нормативным правовым актом Правительства края.

Критерием устойчивости бюджета является обеспечение реализации расходов группы «А» доходами по пессимистическому варианту прогноза развития экономики региона, а также обеспечение реализации расходов группы «А» и «Б2» доходами по базовому варианту прогноза развития экономики региона с учетом принятия управленческих решений.

Далее рассмотрим процедуру определения бюджетных ограничений – объема средств, выделяемых функционально-целевому блоку для решения стоящих перед ним задач.

Бюджетные ограничения рассчитываются путем применения утвержденных индексов-дефляторов к существующим бюджетным ограничениям блока на три планируемых года. В ряде случаев применяются дифференцированные индексы-дефляторы по отдельным направлениям расходов. Например, существует отдельный индекс-дефлятор фонда оплаты труда, который учитывает принятые темпы повышения заработной платы работникам бюджетной сферы, индекс-дефлятор для услуг ЖКХ, электроэнергии и т.д.

При этом следует отметить, что функционально-целевой блок не вправе превысить установленные бюджетные ограничения: все дополнительные потребности в средствах он должен покрыть за счет сокращения каких-либо иных расходов внутри блока. Поэтому часто бюджетные ограничения называют «жесткими». Если в результате деятельности функционально-целевого блока при планировании или расходовании возникает экономия, то она также не изымается из блока, при условии, что экономия образовалась в результате эффективной работы блока, а не связана с изменением социально-демографических

условий (объективное снижение численности отдельных категорий населения и т.п.).

При формировании управленческого бюджета существует возможность увеличения/уменьшения расходов функционально-целевого блока с корректировкой (уменьшение/увеличение соответственно) бюджетных ограничений в последующие периоды.

Расходы блока могут быть также изменены в следующих случаях:

1) в результате изменения государственных полномочий. Например, управление лесным хозяйством с федерального уровня передается на уровень субъекта. В результате расширяются полномочия блока «Экономическое развитие» и, соответственно, нужны дополнительные денежные средства;

2) в результате изменения целеполагания и приоритетов, формирования новых проектов и программ.

Заключительной задачей является разработка прозрачной процедуры распределения профицита – внеплановых доходов, образующихся в результате реализации оптимистического и сверхоптимистического вариантов развития экономики. В 2006 г. было введено правило распределения профицита «18–42–40». В соответствии с ним 40% от дополнительных доходов бюджета распределяется между функционально-целевыми блоками по описанным правилам.

В заключение отдельно рассмотрим ряд особенностей, связанных с формированием бюджета Пермского края.

Во-первых, это предоставление налоговых льгот. В Пермском крае с 2006 г. установлена льгота по налогу на прибыль для всех без исключения предприятий: налог на прибыль снижен с 24 до 20%. В 2007 г. объем средств, предоставленных предприятиям по этой льготе, составил сумму в 4,5 млрд руб. По налогу на имущество организаций установлены льготные ставки по вновь вводимым основным фондам (0,6% в первый год после ввода и 1,1% во второй и третий годы). Сумма льготы в 2007 г. составила 1,2 млрд руб.

Во-вторых, осуществляется переход на принципы бюджетирования, ориентирован-

ного на результат. В соответствии с этим процессом бюджетные учреждения переходят от финансирования по смете к финансированию оказанной бюджетной услуги. На сегодняшний день этот процесс идет в учреждениях образования, культуры, молодежной политики, физкультуры и спорта, социальной защиты, в архивах. В этих отраслях формируются стандарты оказания услуг, показатели оценки качества их предоставления, рассчитывается их стоимость. С 2009 г. все отрасли бюджетной сферы переходят к финансированию расходов на основе государственного задания на оказание бюджетных услуг.

В-третьих, особенностью формирования бюджета края стало серьезное увеличение инвестиционных расходов, особенно в дорожную отрасль (рис. 2). Инвестиционные расходы складываются из двух источников: средств федерального бюджета и средств краевого бюджета. Эти источники объединены в двух программах – краевой инвестиционной программе автодорожного строительства (КИП АД) и краевой инвестиционной программе регионального развития (КИП РР). Общая сумма инвестиционных расходов в 2008 г. составит не менее 10 039 млн руб. (в 2005 г. – 5 121 млн руб., в 2006 г. – 6 285 млн руб., в 2007 г. – 10 163 млн руб.).

В-четвертых, нельзя не отметить и тот факт, что при благоприятной экономической конъюнктуре формально бюджет Пермского края является дефицитным. По сути, тот дефицит, который предусматривается в бюджете, является техническим, так как имеются реальные инструменты погашения. В первую очередь это остатки бюджетных средств предыдущих лет и продажа имущества. Размер дефицита для субъекта Федерации не

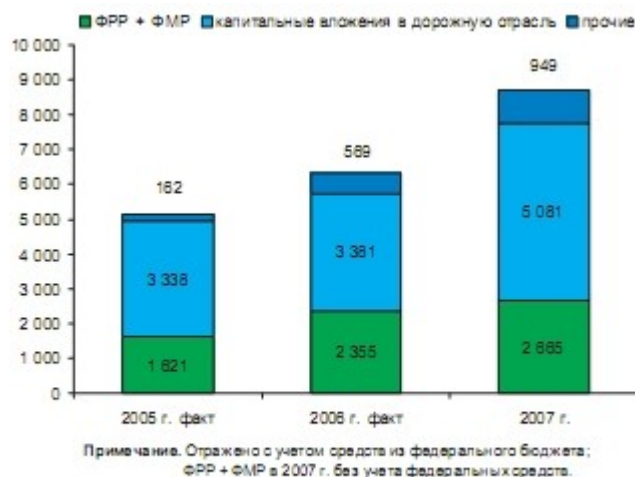


Рис. 2. Инвестиционные расходы (млн руб.)

должен превышать 5%-15% (в зависимости от уровня дотационности) от определенных видов доходов. Эта величина может быть превышена на сумму остатков бюджетных средств на начало года. По факту исполнения бюджета в течение ряда последних лет наблюдается превышение доходов над расходами, т.е. профицит. Так в 2007 г. профицит составил 160 млн руб.

В-пятых, еще одним важным вопросом является финансовое положение Коми-Пермяцкого округа, поскольку до 2005 г. он являлся самостоятельным субъектом Федерации. Анализ показал, что Коми-Пермяцкий округ с позиции обеспечения денежными средствами, несомненно, выиграл от объединения (табл. 1). Так, доходы окружного бюджета выросли с 1 931 млн руб. в 2006 г. до 2 846 млн руб. в 2007 г.; расходы за этот период выросли с 1 919 млн руб. до 3 273 млн руб. Муниципальные районы в 2007 г. получили финансовую помощь в размере 1 025 млн руб., что значительно больше, чем в 2006 г. – 512 млн руб.

Таблица 1

Обеспечение расходов Коми-Пермяцкого округа
(ст. 8 закона № 8-КЗ), млн руб.

Статьи бюджета	2006	2007
Доходы окружного бюджета	1 931	2 846
Расходы окружного бюджета, в том числе:	1 919	3 273
финансовая помощь муниципальным районам	512	1 025
«Расчетные» дефицит (-) и профицит (+)	+12	-427

1.4. О перспективах развития механизмов оценки эффективности деятельности органов власти

По мере интеграции нашей страны в мировую экономику, снижения издержек и барьеров на пути перемещения товаров, оказания услуг, повышения мобильности граждан, растет конкуренция за все виды ресурсов и, в первую очередь, за самый ценный в постиндустриальной экономике ресурс – человеческий. Эта ситуация требует создания в стране конкурентоспособных на мировых рынках систем, связанных с воспроизводством и удержанием человеческого капитала – образования, здравоохранения, развития комфортной, безопасной и экономичной среды обитания.

Большинство указанных сфер относятся к сферам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом сложившаяся система разграничения полномочий между уровнями власти, определяя высокую степень ответственности со стороны субъектов Российской Федерации за состояние указанных сфер и наделяя их необходимыми для этого полномочиями, предполагает самостоятельность регионов в проведении соответствующей политики. Следовательно, встает вопрос о создании механизмов координации усилий органов власти всех уровней по повышению эффективности данных систем в целях повышения общей конкурентоспособности страны.

Отвечая на глобальный вызов, в последние годы инициированы и реализуются программы модернизации систем образования и здравоохранения, стимулирования жилищного строительства и реформирования жилищно-коммунальной сферы, реализуются новые направления демографической политики. Параллельно с этим осуществляются поиск действенных механизмов взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. В качестве одного из шагов в этом направлении можно назвать заключение соглашений в рамках реализации приоритетных национальных проектов. В этих соглашениях уста-

навлены обязательства каждой из сторон, а также определены соответствующие целевые показатели.

Результатом развития заложенных подходов стало формирование механизма оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правовой основой указанного механизма послужили поправки, внесенные в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Федеральным законом № 258-ФЗ от 29 декабря 2006 г. Согласно внесенным поправкам статьей 26.3.2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» указанного Федерального закона было установлено:

- право Президента Российской Федерации устанавливать перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации;

- обязанность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, либо руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в зависимости от устройства системы органов власти субъекта федерации) представлять Президенту Российской Федерации доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей в порядке и в сроки, установленные Президентом Российской Федерации;

- право Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации выделять за счет средств федерального бюджета гранты субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрению достижения наилучших значений показателей деятельности субъектов Российской Федерации.

В целях реализации указанного федерального закона был издан Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Указ), которым утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, порядок и сроки представления докладов о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей, а также поручено Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия разработать и утвердить:

- перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе показателей эффективности использования средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;

- методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- форму доклада высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период.

В соответствии с указанными документами, разработанными и утвержденными Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия в июле 2007 г., высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации были представлены соответствующие доклады. На их основании в феврале 2008 г. был подготовлен и представлен Президенту Российской Федерации доклад об эффективности деятельности органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2006 г.

Необходимо отметить, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 606 полномочия по изменению (по результатам рассмотрения доклада об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Президентом Российской Федерации) упомянутых выше перечня дополнительных показателей, методики оценки, а также формы доклада переданы Правительству Российской Федерации.

В соответствии с указанными полномочиями было принято постановление Правительства Российской Федерации 14 августа 2008 г. № 608 «Об утверждении Правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, на сегодняшний день созданы все основные элементы механизма оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основными направлениями оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации являются:

- оценка социально-экономического развития;

- оценка эффективности расходования бюджетных средств;

- оценка проведения институциональных преобразований;

- оценка населением деятельности региональных органов власти.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации путем *оценки социально-экономического развития региона* является одним из самых сложных моментов. Это связано с комплексным характером социально-экономического развития

и влиянием на соответствующие показатели как решений органов власти всех уровней, так и действием широкого спектра внешних факторов. Более того, степень влияния каждого из перечисленных решений и факторов индивидуальна для каждого субъекта и зависит от уровня и особенностей экономического развития региона.

Следовательно, «степень ответственности» региональных органов власти за конечные результаты социально-экономического развития отлична для каждого субъекта Российской Федерации. Так, развитие регионов, в которых экономическую основу составляет добыча и первичная переработка минеральных ресурсов, в большей степени является результатом решений федеральных органов власти в сфере природопользования, налогообложения, внешней торговли, а также определяется воздействием внешних факторов, прежде всего мировой конъюнктуры. Например, наличие в регионе значительных лесных ресурсов предполагает большую ответственность органов власти субъектов Российской Федерации за конечные результаты, но и здесь необходимо учитывать сложившуюся систему расселения, автомобильных дорог, которые в конечном итоге определяют доступность этих ресурсов.

В результате оценка социально-экономического развития региона может быть использована в качестве оценки эффективности деятельности региональных органов власти преимущественно в тех сферах, где у последних сосредоточен основной объем полномочий. Как правило, это сферы, связанные с развитием человеческого потенциала: общее, начальное и среднее профессиональное образование, здоровье населения и система здравоохранения, жилищное строительство и ЖКХ, развитие малого и среднего бизнеса, поддержка сельскохозяйственного производства и ряда других видов экономической деятельности. Исходя из вышесказанного основными показателями оценки являются показатели смертности населения (материнской, младенческой, в трудоспособном возрасте), доля выпускников

учреждений профессионального образования, трудоустроившихся по специальности, объем вводимого жилья и др.

В тех случаях, когда сложно оценить деятельность через конечный показатель, предпочтительным является использование показателей, характеризующих непосредственную деятельность региональных органов власти, как то развитие лесных дорог, снижение административных барьеров, доля капитально отремонтированных дорог и т.д.

В этой связи, часть показателей, характеризующих в самом общем виде уровень регионального развития, используется в качестве справочного материала.

Вторым направлением оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти является *оценка эффективности расходования бюджетных средств*. В соответствии с методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия, оценивается объем неэффективных расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в сферах образования и здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и государственного управления.

Объем неэффективных расходов в сферах образования и здравоохранения определяется на основе показателей, характеризующих бюджетную сеть в регионе и ее использование. Так, в сфере образования основными показателями являются наполняемость классов в городской и сельской местности, соотношение педагогического и непедагогического персонала. В сфере здравоохранения учитывается обеспеченность коечным фондом, основные параметры его использования, оценка уровня госпитализации населения и длительности лечения. В качестве показателей «нормы», превышение которых рассматривается как ведущее к образованию неэффективных расходов, используются установленные нормативы (например,

в утверждаемой Правительством Российской Федерации Программе государственных гарантий оказания гражданам российской Федерации бесплатной медицинской помощи на очередной год) или средние по Российской Федерации значения.

К неэффективным расходам в сфере жилищно-коммунального хозяйства относятся расходы региональных бюджетов, связанные с компенсацией разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения, а также на покрытие убытков, возникших в связи с применением регулируемых цен на жилищно-коммунальные услуги.

Еще одним направлением оценки эффективности является *оценка проведения институциональных преобразований* в субъекте Российской Федерации. Институциональные преобразования призваны повысить эффективность функционирования и конкурентоспособность тех сфер, в которых преобладает бюджетный сектор, или тех, которые до сих пор остаются в зоне прямой ответственности государства. Речь идет в первую очередь о таких сферах как система общего образования, система здравоохранения и жилищно-коммунальное хозяйство.

Преобразования в системе общего образования направлены на внедрение новых финансово-экономических моделей, направленных на переход к нормативному подушевому финансированию общеобразовательных учреждений и внедрению новых систем оплаты труда. Конечной целью должны стать оптимизация сети общеобразовательных учреждений, повышение наполняемости классов, рост уровня оплаты труда педагогов и, как следствие, улучшение качества обучения.

В системе здравоохранения приоритетом является переход к системе одноканального финансирования, оплате медицинской помощи по результатам, внедрение медико-экономических стандартов и новой системы оплаты труда. Конечными результатами должны стать улучшение сбалансированности оказываемой медицинской помощи (от ста-

ционарной и амбулаторно-поликлинической), улучшение показателей эффективности использования коечного фонда, рост заработной платы врачей и медицинского персонала и, как следствие, улучшение качества предоставляемых медицинских услуг и основных показателей, характеризующих уровень здоровья населения.

Заключительным направлением является оценка деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации со стороны населения. Основанием такой оценки являются проводимые социологические опросы по основным направлениям деятельности региональных органов власти.

Дальнейшее развитие системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо рассматривать в контексте расширения принципов управления по результатам в системе государственного управления.

Одним из ярких примеров внедрения указанных принципов является изменение механизма предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, закрепленное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Отныне правила предоставления субсидий, устанавливаемые актом Правительства Российской Федерации, в обязательном порядке должны включать «условия предоставления и расходования субсидий, в том числе требования к программам (планам) преобразований в соответствующей сфере, если одним из условий предоставления субсидий является необходимость проведения таких преобразований», а также порядок оценки эффективности использования субсидий, включая показатели оценки эффективности.

В результате механизм субсидий также становится инструментом, позволяющим содействовать достижению органами власти субъектов Российской Федерации целей и за-

дач исходя из приоритетов общедофедеральной политики в различных сферах. В результате его применения повышается как самостоятельность и ответственность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции главных распорядителей средств федерального бюджета по соответствующим субсидиям, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации за целевое использование субсидий.

В этой связи задачей следующего этапа развития системы оценки эффективности должно стать совершенствование созданных механизмов на основе:

- гармонизации показателей, используемых в процессе оценки эффективности деятельности, с показателями, используемыми при оценке эффективности предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также показателями, используемыми для оценки эффективности соответствующих отраслевых программ и проектов;

- уточнения показателей с учетом полномочий региональных органов власти, в том числе исключения показателей, влияние на которые органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации минимально, а также с учетом приоритетов проведения институциональных преобразований в различных сферах;

- совершенствования процедур и методик сбора и обработки данных, используемых в ходе оценки эффективности деятельности, расширения перечня источников информации, совершенствования соответствующих технологий;

- расширения доступа органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации к полученной в ходе оценки информации, используемой для проведения межрегиональных сравнений, улучшения собственной региональной социально-экономической политики, формирования кодекса лучшей практики регионального управления;

- формирования системы поощрения регионов, обеспечивших достижение наилучших значений показателей эффективности

деятельности и содействия регионам, не обеспечившим достижение установленного уровня эффективности деятельности.

Финансовыми последствиями проведенной оценки является выделение грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом предметом финансового стимулирования должно стать:

- на первом этапе – поощрение субъектов Российской Федерации, добившихся успехов в социально-экономическом развитии и проведении соответствующих институциональных преобразований;

- на втором этапе – стимулирование субъектов Российской Федерации, имеющих невысокий уровень и накопленный потенциал социально-экономических реформ, но демонстрирующих высокую динамику развития и соответствующих преобразований;

- на третьем этапе – стимулирование субъектов Российской Федерации при условии реализации ими соответствующих программ преобразований (с учетом уже имеющегося опыта стимулирования социально-экономических реформ в субъектах Российской Федерации, в частности опыта фонда реформирования региональных финансов).

Первый этап предполагается реализовать в 2008 г. по результатам представления отчетов за 2007 г., второй этап – начиная с 2009 г. (по результатам представления отчетов за 2008 г. и далее). Указанная схема закреплена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 608 «Об утверждении Правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Возможность перехода к третьему этапу требуется дополнительно проработать по результатам обобщения результатов оценки эффективности деятельности за 2006-2007 гг.

Последствиями проведения комплексной оценки эффективности деятельности также может стать усиление внимания федеральных органов исполнительной власти к субъектам Российской Федерации, которые одновременно демонстрируют низкий уровень и замедленную динамику оцениваемых показателей. Целесообразно рассмотреть возможность рассмотрения вопросов социально-экономического развития указанных субъектов на заседаниях Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти и на заседаниях Правительства Российской Федерации. При этом, одновременно с вопросами эффективности деятельности органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации

предметом рассмотрения должна стать также деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на территории субъекта Российской Федерации.

Существование действенной системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти невозможно без соответствующей организации мониторинга социально-экономических процессов на региональном уровне. Необходимо формирование единого информационного пространства, которое бы объединило существующую информацию органов статистики, данных федеральных ведомств и имеющуюся в субъектах Российской Федерации информацию.

1.5. О новых подходах в организации управления государственной гражданской службы

Новая система общественно-политических, социальных и экономических отношений диктует сегодня необходимость изменения административно-управленческой деятельности. Ее изъяны, недостатки и проблемы слишком очевидны, чтобы оставаться за рамками принципиальных преобразований.

Серьезная критика бюрократической структуры неоднократно звучала в ежегодных обращениях Президента России к Федеральному Собранию. Он отмечал некомпетентность, избыток полномочий, бюрократизацию, кадровый голод и коррупцию как важнейшие проблемы, которые свидетельствуют о тревожном положении, сложившемся в государственном управлении.

Где мы можем искать лекарство от застарелых болезней, поразивших административно-управленческий процесс? Обрести полное здоровье – идеальная мечта. Общественные институты, особенно такие, как административное управление, не живут и не действуют по идеальным нормам.

Попробуем сконцентрировать внимание на одном важном вопросе. Может ли административное управление самостоятельно реформироваться, то есть избавиться от приоритета корпоративных интересов над законом, отказаться от увеличения избыточных полномочий и компетенций, увеличить эффективность управления финансовыми ресурсами для управленческой деятельности, сохранить стабильность в реализации общественно-значимых целей?

За последние годы государство предпринимало ряд решений в сфере административного реформирования. Они касались перестройки структуры органов власти и изменения системы управления. В настоящее время происходит реализация Концепции административной реформы в Российской Федерации, направленной на регламентацию и улучшение качества предоставляемых государством услуг. Очевидно, что не было обращено достаточного внимания на многие другие аспекты в организации деятельности исполнительной власти.

Рассмотрим систему организации административно-управленческой деятельности в целом и определим ее «болевые точки».

На наш взгляд целесообразно выделить пять таких «точек»:

- методология и механизмы распределения целей деятельности и полномочий (компетенции) между управляющими структурами и должностными лицами;

- порядок регламентации деятельности управляющих структур и должностных лиц и определение требований к персоналу;

- правила подбора, оценки, обучения и ротации персонала и управления трудовыми ресурсами в целом;

- правила формирования механизмов мотивации;

- порядок планирования и расходов финансовых ресурсов на административно-управленческую деятельность.

Влияние на них по своему содержанию может носить нормативный и методологический характер. Право «влияния» сегодня растворено внутри самих административно-управленческих структур и остается частью «внутреннего» процесса деятельности. Целесообразно сделать это влияние внешним. Для наглядности мы можем назвать его акупунктурным.

Решение проблем в «болевых точках» необходимо для полноценной и эффективной работы административно-управленческой системы всех уровней: федерального, регионального, муниципального. Воздействие на них должно быть системными комплексным.

Уточним понятие «организация административно-управленческой деятельности». Это эффективное построение работы внутри государственных органов. Их внутренняя организация основана на использовании трех видов внешних ресурсов:

- ресурса цели – как основополагающего и ориентирующего – организация деятельности органов власти должна строиться в жесткой зависимости от определенных (внешних) общественно-значимых целей;

- трудового ресурса – как состава профессиональных управленцев, которые долж-

ны быть привлечены к достижению поставленных целей;

- финансового ресурса – как источника обеспечения механизмов мотивации персонала.

Сбалансированное сочетание этих ресурсов в управленческой структуре органов власти и порядок их использования и есть «организация административно-управленческой деятельности».

Самые серьезные проблемы возникают при решении содержательных задач формирования целей и показателей государственной социально-экономической политики, исполнения государственных полномочий и функций, формирования систем управления и структур органов исполнительной власти, организации прохождения государственной службы, формировании кадрового состава и его мотивации, определении бюджетных расходов на государственное управление.

Рассмотрим по порядку названные проблемы.

Первая часть проблем связана с неопределенностью объема и качества полномочий и функций, предназначенных для исполнения на различных уровнях власти.

Модель федеративных отношений в нашей стране в части разграничения предметов ведения и полномочий определяется статьями 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации. В сфере совместной компетенции, в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные акты субъектов Российской Федерации. Конституционная конструкция такого вида оставляет возможность отсутствия четкой границы в объеме исполнения полномочий, находящихся в совместном ведении федерации и субъектов.

Федеральным законом определены общие принципы передачи полномочий от федерации для их осуществления регионами. Таким образом, объем полномочий и властный уровень их исполнения могут периодически изменяться. При этом проведение анализа причин или прогнозирование передачи полно-

мочий невозможно, поскольку сами цели передачи и их обоснование в федеральных законах не установлены. Очевидно, что отсутствие стратегической (долгосрочной) цели в распределении полномочий между уровнями власти остается одной из главных предпосылок неэффективности их исполнения.

Нужно отметить проблему взаимосвязи полномочий с целями и показателями деятельности органов исполнительной власти. Разграничение и исполнение полномочий не самоцель. Было бы вполне логично ожидать, что как процедура разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, так и они сами станут инструментом в целенаправленной деятельности более высокого уровня. Мы должны говорить о взаимосвязанной стратегии социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу. Более того, возможно о детальной Программе развития. Стратегические документы позволили бы поставить конкретные и долгосрочные цели деятельности для федерации и регионов. Распределение полномочий между уровнями власти в перспективе было бы осознано как наделение регионов определенными ресурсами. Если полномочия можно отнести к властным ресурсам, то в совокупности с ними были бы распределены ресурсы финансовые и имущественные. Такой комплексный подход можно было бы осуществить в соответствии с целями единой и взаимосвязанной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов. При отсутствии указанного подхода, как распределение, так и исполнение полномочий остается вопросом, решение которого может иметь только частичный и всегда проблемный характер.

Вторая часть проблем связана с отсутствием четкой и прозрачной регламентации деятельности органов государственной власти.

Основной упор в проводимой сегодня административной реформе сделан на создание регламентов оказания государственных услуг населению. Процедура оказания услуг

является важной функцией государства, которая должна быть обязательна для соответствующих органов власти, доступна и абсолютно прозрачна для граждан.

Одновременно необходимо отметить, что вопросы регламентации иных составляющих административно-управленческой деятельности не находят должного внимания.

Во-первых, это процедуры распределения целей деятельности и сопутствующих им полномочий по иерархии структуры органов власти. Независимо от самой структуры и принципов ее построения цели верхнего уровня должны быть декомпозированы на нижние уровни исполнения. На каждом уровне должны существовать свои центры ответственности за достижение результатов и показателей деятельности. Точно также и полномочия должны декомпозироваться в структуре исполнения с их одновременной регламентацией на каждом уровне.

Во-вторых, это организация самого исполнения регламентов внутри органов власти. Отметим, что даже самый идеальный порядок исполнения еще не гарантирует достижение результата. Нужно определить четкие требования к уровню квалификации персонала, который будет исполнять регламент. Перечень таких требований должен стать «переходным звеном», которое соединит в административно-управленческой цепи полномочия и порядок их исполнения с тем персоналом, который эти регламенты будет осуществлять.

Наиболее эффективно регламентация исполнения полномочий может быть реализована для отдельных видов деятельности. Это, например, оказание государственных услуг или выполнение большинства обеспечивающих функций (правовое, документационное, учетное, организационное и иное обеспечение). В рамках реализации ряда целей, непосредственно связанных с социально-экономическим развитием, могут быть использованы проектные подходы. Примером служат реализуемые в настоящее время национальные проекты в здравоохранении, образовании, агропромышленном комплексе, строительстве и другие.

Важнейшим остается и вопрос стандартизации качества технологии самого управления. Учитывая, что оценку качества уже существующих регламентов и процедур организации административно-управленческой деятельности затруднительно сделать на основании их сравнения между собой, требуется некий «эталон». Таким эталоном может выступить система международных стандартов оценки качества управления, одной из которых является ISO 9000. Применение признанных в мире стандартов управления для органов государственной власти является в настоящее время новшеством. Тем не менее, их применение может позволить не только сравнить внутренние регламенты управления с признанными стандартами качества, но и определить изъяны и ошибки в их построении. Очевидно, что стратегия корректировки совершенствования регламентной работы в управленческих структурах не может проходить успешно без учета и использования международного опыта в этой сфере.

Третья часть проблем связана с привлечением и закреплением на государственной службе профессиональных специалистов.

Проблемы поиска и использования трудовых ресурсов приобрели сегодня особенную остроту. Решение этих проблем определяет не только объем и качество кадрового состава органов власти, но и саму перспективу их эффективной деятельности.

Проблема формирования персонала органов власти имеет свою особенность. Дело в том, что государственные органы, осуществляя властные полномочия, не находятся в условиях конкуренции. В целом они не конкурируют за ресурсы и результаты своей деятельности. Только в привлечении, подборе и закреплении профессиональных управленцев органы власти вступают в открытую конкурентную борьбу на рынке труда. Безусловно, они обладают рядом конкурентных преимуществ и используют свой статус для привлечения специалистов. Существует специализированная сеть образовательных учреждений, где готовят профессионалов в сфере государственного управления.

Достаточно ли сильны эти преимущества для решения задачи по формированию действительно эффективного состава управленческих кадров?

Надо признать, что в целом стратегия «борьбы» за квалифицированный ресурс на рынке труда пока не находит конкретных путей решения. В подавляющем большинстве случаев отвергается даже сама идея того, что государственные органы вынуждены конкурировать за людей. Используя такие простые мотивационные стимулы, как уровень оплаты труда и ряд социальных гарантий бизнес зачастую выигрывает в борьбе за профессионалов.

С другой стороны, существуют ограничения рынка труда. При отсутствии высокой мобильности (возможности менять место жительства даже в пределах одного региона) основного контингента граждан, готовых прийти на государственную службу, сам «рынок» этих специалистов, как правило, ограничен пределами одного города республиканского, областного или краевого значения. Центры управления крупных корпораций, работающих в регионах, расположены там же. В таких ситуациях нужно хорошо представлять, кто же первым утолит «кадровый голод» и выйдет победителем в конкуренции за профессиональных управленцев.

Четвертая часть проблем связана с отсутствием действующих механизмов мотивации персонала.

Мотивация была и остается одной из самых сложных проблем в работе с персоналом органов власти. Требуется переход от устаревших и исключительно бюрократических принципов поощрения «за долгую службу» к механизмам, которые привлекают высококвалифицированных профессионалов управленцев, закрепляют их на службе и индивидуально стимулируют на достижение результатов.

Чем определяются интересы и стимулы к государственной службе? Безусловно, они очень разные. Тем не менее, есть нечто общее и важное для каждого профессионального управленца, уже работающего в органах власти или того, кто может принять решение спо-

ступлении на службу. В сегодняшних условиях система государственного управления представляет собой крупнейший и очень сложный корпоративный механизм. Только эта корпорация, как объединение общественно-значимых целей, широкой компетенции и полномочий решает совершенно эксклюзивные управленческие задачи.

Сфера компетенции органов власти огромна. Это вопросы международной политики и обороны, природные ресурсы, собственность и финансы, широкий спектр отраслей социальной сферы и инженерной инфраструктуры, экология, территориальное планирование и экономика. Каждый профессиональный управленец может приобрести здесь ценный опыт и знания. Ни одна другая структура не обладает таким широким спектром возможностей. Опыт каждого профессионала в государственном управлении уникален.

Соответственно, работа профессиональных управленцев требует нестандартных подходов в стимулировании их к результативной деятельности. Безусловно, требуется разработка широкого спектра стимулов денежного, социального, материального и нематериального характера. Наряду с этим, одним из важнейших стимулов для профессионала может стать заинтересованность в повышении своих качеств управленца и способностей решать масштабные проектные задачи.

Пятая часть проблем связана с расходами на государственное управление.

Во многих странах, где происходит реформирование управленческого аппарата, применяется система государственного управления финансами, которая получила название бюджетирования, ориентированного на результат. Без сомнения, такой подход должен быть применен и по отношению к расходам на организацию административного управления. К сожалению, сфера расходов на организацию государственной службы остается вне новых подходов и руководствуется принципами сметной системы.

Системного решения требует задача введения управленческого учета расходования средств на государственную службу. Вопро-

сы заработной платы, расходов на материальное и социальное обеспечение гражданских служащих, финансового обеспечения стимулирующих выплат и др. должны решаться с использованием комплексного ведения учетных данных, анализа и сравнения для последующих корректировок нормативного регулирования и оптимизации расходов. Стоимость каждой управленческой единицы необходимо привести к максимально строгому соответствию с результативностью деятельности.

Контроль расходов на оплату труда неразрывно связан и с антикоррупционными мерами. Например, в части денежного содержания должностных лиц, компетентных принимать решения, которые влекут за собой правовые последствия в отношении граждан и организаций. Надлежащее материальное обеспечение чиновников не является панацеей от всех бед, но вполне может рассматриваться как один из факторов, который, по крайней мере, не способствует развитию коррупции. С использованием механизмов регулирования расходов на государственное управление целесообразно увеличивать стоимость таких управленческих единиц, в компетенцию которых входит право принимать значимые с правовой точки зрения решения, в отношении ответственных за реализацию целевых проектов.

Можно выделить следующие общие подходы.

1. Все проблемы являются содержательно связанными между собой.

Попытки придумать алгоритмы решения каждой из них в отдельности, как и практика реализации выборочных решений результатов не дадут вообще, либо результаты эти будут краткосрочны.

2. Решение перечисленных проблем требует соответствующих комплексных мер.

Речь не идет о том, что существует только одно решение. Скорее, целесообразно говорить о едином подходе, который мог бы увязать решения в каждой сфере между собой. Итогом такого подхода может стать сбалансированный комплекс мероприятий или проектов, результаты которых взаимосвязаны. Комплексные мероприятия и проекты

могут быть реализованы в рамках централизации процедур управления государственной службой.

3. Реализация процедуры управления государственной службой требует создания соответствующей управляющей структуры, наделенной самостоятельной компетенцией.

Главная цель для структуры, управляющей государственной службой состоит в том, чтобы обеспечить максимальное качество и эффективность в организации административно-управленческой деятельности в соответствии с целями, которые поставлены перед системой органов власти.

4. Деятельность управляющей структуры должна быть построена по целевому принципу.

Проблемы, которые были выделены в предыдущем разделе, являются самостоятельными, внутренне противоречивыми и последовательно взаимосвязанными одновременно. Назовем решение в каждой группе проблем отдельным «проектом».

5. Положительная динамика в достижении общих целей органов власти, возможна в режиме «позитивного конфликта» между целями каждого проекта.

Таким образом, объединив «проекты», имеющие самостоятельные цели в систему, можно получить возможность определения ключевых параметров и сбалансировать показатели в каждом из них. В основе работы комплекса проектов должен оказаться конфликт взаимосвязанных целей.

А существует ли сегодня субъект управления комплексным решением названных проблем? И процедура и субъект управления либо «растворены» внутри самих государственных органов (причем каждого в отдельности), либо отсутствуют.

Стихийность решения этих вопросов, равно как и отказ от их системного решения, остаются главной причиной существования критической массы проблем, о которых мы сказали выше.

Необходимо подчеркнуть, что законодательство не содержит норм, которые закрепили бы статус, полномочия и порядок деятельно-

сти специализированного органа по управлению административной деятельностью или государственной службой. Не определена единая система управления для федерального и регионального уровней власти. Нет нормативного закрепления для такой структуры задачи трансформации (реформирования) отношений, связанных с государственной службой и организации административно-управленческой деятельности органов власти в соответствии с общественно-значимыми целями развития государства и регионов.

Выше были выделены пять «проблемных зон» в организации административно-управленческой деятельности:

- полномочия, функции, действия;
- регламентация исполнения;
- формирование персонала;
- мотивация персонала;
- расходы на управление.

Мы назвали решения в этих проблемных зонах «проектами» (рис. 1). В каждом из них требуются определенные изменения, которые позволят более эффективно построить весь процесс достижения общественно-значимых целей деятельности власти. Определим приоритетные направления этих изменений как «Главные цели».

В конечном итоге, связав эти проекты и их главные цели в последовательную цепочку, мы попробуем соединить три приоритетных «фактора производства»: цель, трудовой ресурс и финансовый ресурс. Это позволит в дальнейшем ориентировать организацию административно-управленческой деятельности на эффективное использование ресурсов, достижение целей как ожидаемых результатов, а создание баланса между целями сделать процедурой, управляемой извне.

Первый проект «Полномочия» относится к процедуре трансформации общественно-значимых целей власти в систему функций каждой конкретной структуры управления. Проще говоря, это путь от того, что предписано административной системе сделать к перечню ее конкретных действий. Мы уже отмечали, что перечень действий может быть строго соотнесен с уровнями структур в иерархии

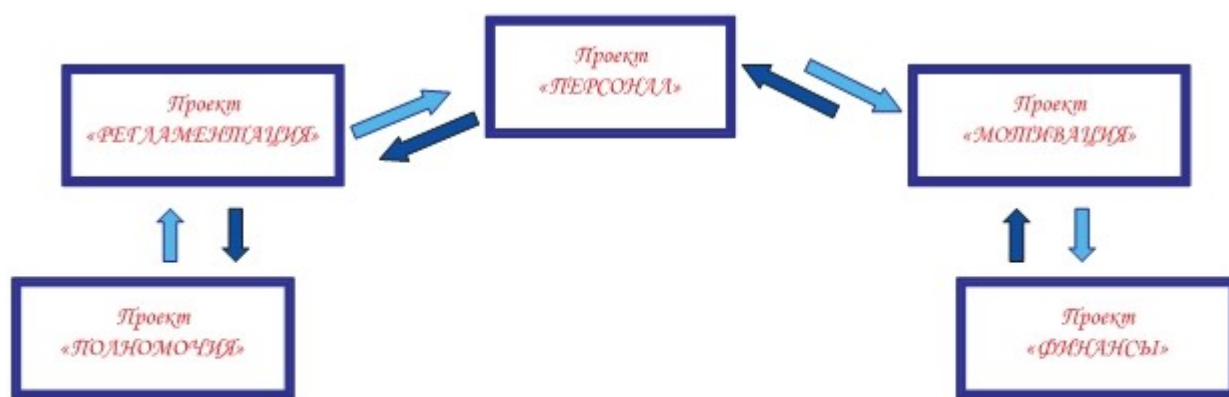


Рис. 1. Перечень проектов – «проблемных зон» в организации административно-управленческой деятельности органов власти Пермского края

управления или распределен по проектным принципам между центрами ответственности за конкретные показатели результатов.

В проекте «Полномочия» отмечены следующие проблемы:

- неопределенность объемов полномочий для федерального и регионального уровней власти;

- неопределенность самого понятия «полномочие» и трудности в их «расшифровке», то есть, определении наборов функций (действий) в конкретном органе власти для исполнения;

- отсутствие законодательного закрепления стратегии государственных целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов в соотношении с полномочиями, предоставленными органам власти на соответствующих уровнях.

Главная цель – максимально конкретизировать цели и полномочия органов власти в перечень их действий и закрепить центры ответственности.

Второй проект «Регламентация» определяет трансформацию полномочий, функций и перечня действий органов власти в процедуру, определяющую последовательность их совершения.

Соответствующие проблемы этого проекта:

- отсутствие комплексного подхода к регламентации, как процедуре сопровождающей процесс декомпозиции целей и показателей

деятельности в структуре органов власти (технологии их достижения);

- отсутствие связи между регламентами деятельности и квалификационными требованиями, а также конкретными заданиями персоналу, призванному эту деятельность осуществлять;

- несистемное применение проектных методов в административно-управленческой деятельности;

- отсутствие действий по оценке регламентов на основе международных и отечественных стандартов качества управления.

Главная цель – максимально точно формализовать порядок исполнения действий в заданиях и создать четкие требования к квалификации, опыту, знаниям и навыкам персонала.

Третий проект «Персонал» определяет процедуру подбора и оценки специалистов, соответствующих установленным квалификационным требованиям и задачам органов власти.

Основные проблемы проекта:

- отсутствие стратегии и методологии создания конкурентных преимуществ органов власти на рынке труда для привлечения профессиональных управленцев;

- отсутствие механизмов и стимулов для формирования управленческого персонала специальной квалификации, осуществляющего собственно управленческую деятельность;

- отсутствие механизмов реформирования кадровой работы и наполнения ее новым содер-

жанием. Речь идет о политике формирования кадрового состава органов власти из профессиональных управленцев, готовых обеспечить достижение общественно-значимых целей;

- отсутствие прямых заказов между органами власти и рынком труда для создания и пополнения системы государственного управления профессиональными управленцами.

Главная цель – создать конкурентные преимущества на рынке труда, сформировать кадровый состав органов власти максимально соответствующий по качеству той сложности целей и задач, которые поставлены перед органами власти.

Четвертый проект «Мотивация» определяет процедуру создания и применения механизмов мотивации в отношении персонала.

Основные проблемы проекта:

- отсутствие отношения в обществе к государственной службе, как деятельности ответственной, достойной и требующей профессиональной компетентности;

- отсутствие отношения в среде профессиональных менеджеров к системе государственного управления как сложной управленческой корпорации, опыт работы в которой уникален и ценен;

- необходимость совмещения самого широкого спектра мотивационных механизмов с индивидуализацией подходов в их применении.

Главная цель – создать максимально эффективные механизмы персонального закрепления кадрового состава органов власти и его стимулирования к деятельности по достижению поставленных целей.

Пятый проект «Финансы» определяет процедуру финансирования административно-управленческой деятельности персонала. Сразу отметим, что в этом и состоит отличие от финансирования расходов на сами полномочия органов власти, такие как социальные выплаты, строительство объектов инфраструктуры и другие.

Основные проблемы проекта «Финансы»:

- отсутствие системы формирования расходов, ориентированной на результаты в организации административного управления;

- отсутствие комплексных подходов с применением механизмов управленческого учета финансирования расходов на государственную службу;

- отсутствие аналитических подходов в применении финансовых ресурсов как основы для реализации мотивационных механизмов на государственной службе.

Главная цель – сформировать механизмы планирования и использования оптимального объема финансового ресурса исходя из стоимости управленческих единиц и их результативности.

В целом, еще раз подчеркнем, что конфликтность целей каждого проекта между собой порождена их самостоятельностью.

Друг в отношении друга они работают как последовательные ограничители и стимуляторы одновременно. Вместе с тем, все названные цели неразрывно и последовательно взаимосвязаны. Компромиссы, которые могут быть достигнуты между ними, являются

функциональным выражением наиболее оптимальной организации административно-управленческого процесса в соответствии с поставленными в данный период времени целями. Перечень целей каждого блока представлен на рисунке 2.

В рамках предложенного функционального подхода можно отрегулировать и настроить (организовать) систему управления под общественно-значимые цели любого уровня: федерального, регионального или муниципального. Два внешних ограничения для организации управления: финансовые и трудовые ресурсы (для первых принципиальной характеристикой является объем, для вторых объемом, качество и восприимчивость к мотивации) наиболее оптимально могут быть сбалансированы с целями деятельности и компетенцией управленческих структур.

Процедура создания баланса с помощью централизованной структуры управления организацией административной деятельности может «переводить» эту организацию из одного состояния в другое в зависимости от содержания тех целей, которые поставлены в данный период времени. По сути это является

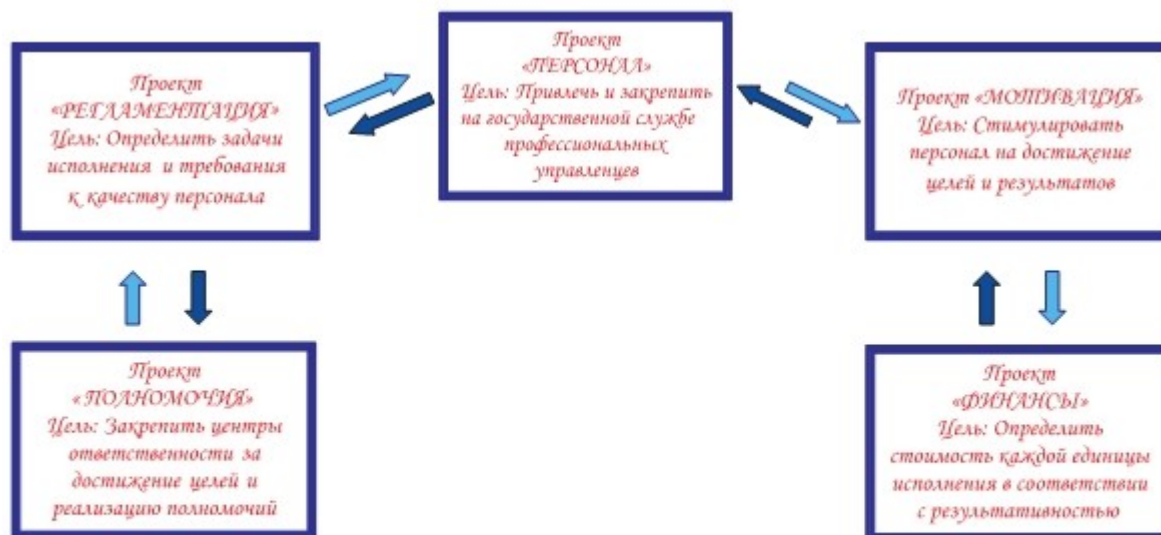


Рис. 2. Цели проектов – «проблемных зон» в организации административно-управленческой деятельности органов власти Пермского края

способом актуализации исполнения в соответствии с задачей.

Для этого потребуется три условия:

- корректная постановка новых целей;
- достаточность финансового и трудового ресурса;
- декомпозиция новых показателей (измеримой оценки результатов) в каждый из пяти проектов, которые мы описали выше: «Полномочия», «Регламенты», «Персонал», «Мотивация» и «Финансы».

Именно такой подход и требуется как комплексный и эффективный в процедурах административной реформы. Отметим два его несомненных достоинства:

1. Предлагаемый подход неразрывно связан с «внешними» по отношению к исполнительной власти общественно-значимыми целями. Это исключает административные преобразования внутри системы только ради системы.

2. Корректировка организации управления может осуществляться комплексно. Это исключает потерю эффективности в деятельности органов управления и, одновременно, позволяет корректировать процедуру исполнения.

Инициативным звеном в данной системе организации являются общественно-значимые цели деятельности органов испол-

нительной власти. Их определение является действием политическим, предельно важным для общества и самой значимой задачей для запуска всех преобразований.

Предложенная функциональная модель взаимосвязанных целей может быть положена в основу построения специализированной структуры централизованного управления. Мы исходим из того, что достижение целей каждого проекта в цепи управления требует серьезных изменений самой организационной парадигмы:

Объектом управления должна стать вся цепочка административной деятельности. Для этого предлагается создать внешнее нормативное и методологическое управление целями каждого проекта.

Поскольку каждая цель – это ожидаемый результат, управление становится управлением результатами. Поскольку каждый результат имеет количественное выражение, управление становится управлением конкретными (оцифрованными) показателями.

В основе управления целями каждого из перечисленных проектов должен лежать анализ правоприменительной практики, мониторинг и результаты управленческого учета.

Такое управление может стать эффективным только путем реализации самостоятель-

ной компетенции специализированного государственного органа.

Хотелось бы добавить несколько слов о том, как сделать изменения в организации административно-управленческой деятельности максимально устойчивыми и необратимыми. Представляется, что в каждом из пяти составляющих этого процесса могут быть поставлены и решены приоритетные задачи, результаты которых что-то содержательно изменят в самой управленческой среде и традициях ее формирования в органах государственной власти.

Выше говорилось, что воздействие на систему управления может быть не только системным, но и точечным, «акупунктурным». Важно, чтобы точки были именно «болевыми», а воздействие результативным. Выделим принципиальные моменты:

- необходимы содержательные изменения подходов в решении проблем по каждому из пяти направлений;
- изменения должны дать реальные конкурентные преимущества системе управления;
- изменения должны стать максимально публичными и понятными, чтобы их судьба не зависела в дальнейшем от кратковременных политических решений.

Итак, назовем приоритетные задачи:

«Полномочия». Поставить реальный объем компетенции каждого органа власти в соответствие (зависимость) от общественно-значимых целей социально-экономического развития.

«Регламентация». Оценить технологии управления в органах власти на соответствие общепринятым международным или отечественным стандартам.

«Персонал». Привлечь профессионалов к работе в эксклюзивных условиях корпоративного управления.

«Мотивация». Кардинально изменить отношение к власти со стороны профессиональных управленцев. Ни одна другая структура управления не обладает такой степенью сложности и многообразия, а опыт работы в органах власти – лучшая школа профессионалов.

«Финансы». Определить стоимость управленческих единиц в соответствии с поставленными целями и достигаемыми результатами.

Мы определили комплекс проблем в организации административно-управленческой деятельности. Разбили его на проекты и назвали их «болевыми точками». Решили, что «лечить» нужно в каждой из них, но взаимосвязано и комплексно. Предложили конкретные цели «лечения» в каждом проекте и поняли, что только за счет баланса этих целей мы можем привести всю организацию управления в состояние, наиболее оптимально «подходящее» для решения поставленных перед нею задач.

Вопрос изменений и коррекции в указанной организации управления должен решаться за счет внешнего воздействия. Это «воздействие» и есть компетенция органа по управлению государственной службой. Деятельность такой структуры универсальна.

Проектная модель органа управления государственной гражданской службой представлена на рис. 3.

С ее помощью можно решать вопросы и системной и тонкой настройки в организации управления. Это касается корректировки в соответствии со степенью сложности внешних целей или постановкой совершенно новых задач. Это может быть связано с изменением объема и (или) качества ресурсов: уменьшение (увеличение) финансового ресурса или смена контингента на рынке труда.

Применение системного управления может определить и судьбу многих реформ самой государственной службы. Одно только условие: изменения должны происходить комплексно, взаимосвязано и зависеть от внешних (общественно-значимых) целей деятельности, поставленных перед органом власти, системой органов власти определенного уровня или всей исполнительной властью в целом.

Несколько подробнее о построении самого органа по управлению государственной службой.

Очевидно, что в основу его работы может быть положен проектный принцип. Каж-

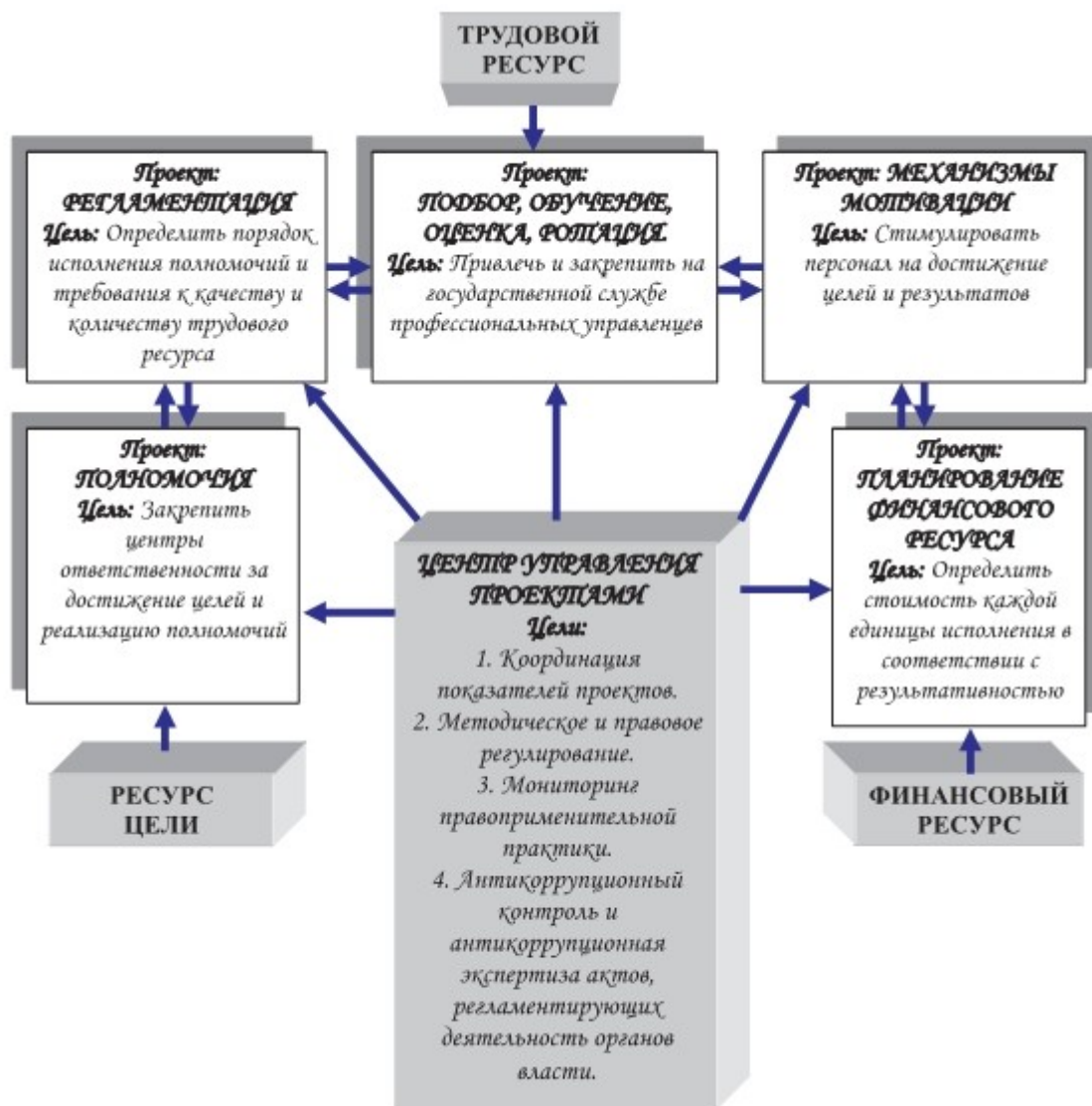


Рис. 3. Проектная модель органа управления государственной службой

дый проект из перечисленных выше должен быть закреплен за группой управленцев, которые решают собственную задачу. Проект, таким образом, становится самостоятельным организационным офисом.

В органе должен быть создан и механизм разрешения конфликтов (как стратегических, так и тактических) между целями проектов-офисов.

В упрощенном варианте это может выглядеть примерно так. Если в стратегии (возьмем трехлетний период планирования бюджета) предполагается существенное снижение расходов на государственное управление (т.е., на организацию административно-управленческой деятельности), проект «Расходы» дает сигнал

проекту «Мотивация» о снижении финансового обеспечения ряда механизмов стимулирования и, соответственно, набор стимулов (материальных или нематериальных) должен быть пересмотрен.

Далее проект «Мотивация» сигнализирует проекту «Персонал», что тот уровень квалифицированных работников, на котором осуществлялась деятельность до настоящего момента, подвергается риску ослабления, поскольку уровень мотивации персонала (это может быть элементарное уменьшение заработной платы) существенно снизится. Возможно, что в обозримом будущем персонал полностью или частично будет заменен на работников более низкой квалификации.

Проект « Персонал», соответственно, влияет на снижение требований от проекта «Регламентация». Меньший по квалификации персонал требует иных регламентов, а далее и возможного пересмотра того набора полномочий, который он в состоянии осуществлять. В итоге, если система организации управления не справляется с набором полномочий, может возникнуть вопрос о необходимости пересмотра самих целей.

Этот пример показывает систему взаимосвязей отдельных проектов и их целей. С другой стороны, цель каждого проекта, как управляющей единицы (а поскольку мы говорим о структуре проектного управления, то каждого проектного офиса), не в том, чтобы «перекинуть» решение проблемы на соседний, а предложить решение самостоятельно. В условиях уменьшения финансового ресурса (если оно не находится на критическом уровне недостаточности), решение может быть найдено уже на стадии планирования и последующего перераспределения «стоимости» отдельных структур или персонала.

Уменьшение (как и увеличение) стоимости трудового ресурса также может внести свои коррективы. В зависимости от сложности или напряженности «внешних» целей, поставленных перед всей системой органов власти (можно для примера назвать региональный уровень) в определенный период времени, возможна корректировка качества персонала, усложнение регламентов, перестройка системы мотивации и так далее.

Аналогичный цикл настройки всей системы административного управления прои-

зойдет и в случае корректировки общественно-значимых целей, которые выступают в качестве внешнего стимулирующего или ориентирующего ресурса. Могут быть пересмотрены полномочия (в целом для системы управления и (или) для отдельных ее частей под конкретные задачи), регламентация, требования к персоналу, смена персонала (или ответственных лиц, контингента, группы, категории), пересмотр мотивационных механизмов, изменение объемов финансирования.

Можно рассматривать множество примеров, обращая внимание на динамику ресурсов, организацию или «напряженность» целей, но мы для того и предлагаем комплексный способ решения проблем, чтобы через систему постоянно поддерживаемого и создаваемого баланса сама организация административно-управленческой деятельности оставалась на уровне оптимальной работоспособности.

Очевидно, что вопрос о статусе и компетенции органа по управлению государственной гражданской службой остается дискуссионным и требует дальнейшей разработки, но сама идея создания центра управления изменениями представляется своевременной. Многие важные мероприятия в организации и реформировании административной деятельности государственных органов могли бы найти свое эффективное решение благодаря его созданию.

В итоге надеемся, что идея органа управления изменениями представлена максимально технологично и позволит решить вопрос ее применения на практике.

Методические материалы по главе
Вопросы для самопроверки
по курсу «Пермский край – территория конкурентного развития»

1.1. Государство и конкуренция

1. Какие новые факторы развития экономики выходят на первый план в современном мире?
2. Как перемены, произошедшие в мире, повлияли на развитие бизнеса?
3. Как перемены, произошедшие в мире, повлияли на государственное развитие?
4. В чем заключается исторический шанс Пермского края с позиции структурных изменений региональных государственных институтов?
5. По каким направлениям развивается конкуренция между регионами?
6. Возможно ли использование рыночных подходов в государственном управлении?
7. На решении каких крупных задач необходимо концентрироваться региональной власти?.
8. Как происходит декомпозиция целей управления?
9. Что необходимо для создания центров ответственности за достижение целей?
10. Назовите и проанализируйте два возможных пути конкурентной борьбы регионов.

1.2. Система органов управления Пермским краем

1.2.1. Администрация губернатора Пермского края: цели, задачи и направления деятельности

1. Каковы роль и назначение Администрация губернатора Пермского края в общей системе органов управления Пермским краем?
2. Каковы цель и задачи деятельности Администрации губернатора?
3. Какими нормативными документами руководствуется Администрация губернатора?
4. Какие структурные подразделения входят в Администрацию губернатора?
5. Определите основные направления деятельности Администрации губернатора для реализации каждой из поставленных задач.
6. Что представляет собой система целеполагания в крае?
7. Приведите примеры показателей для измерения степени реализации различных видов целей.
8. Что собой представляет среднесрочная программа социально-экономического развития края?
9. Как Администрация губернатора проводит мониторинг в муниципальных образованиях?
10. Как проводится мониторинг деятельности правительства края?
11. Как исполняются функции анализа и прогноза социально-экономической ситуации в Пермском крае?
12. Как Администрация губернатора взаимодействует с различными конфессиями и общественными организациями?
13. Как производится информационное обеспечение деятельности губернатора края?
14. В чём смысл проектного управления?

1.2.2. Правительство Пермского края: основные цели и задачи деятельности

1. Какова основная цель деятельности краевого Правительства?
2. Определите основные направления деятельности краевого Правительства.
3. Назовите приоритеты деятельности Правительства Пермского края.
4. Каковы состав и организационная структура Правительства края?
5. Как выглядит порядок формирования краевого Правительства?
6. Назовите основные принципы деятельности Правительства края.

-
-
7. Какие важнейшие задачи стоят перед краевым Правительством в краткосрочной перспективе?
 8. Как применяются в деятельности краевого Правительства проектные методы?
 9. Каким образом производится контроль работы краевого Правительства?
 10. Какую роль в деятельности Правительства Пермского края играет Программа социально-экономического развития края?

1.3. Среднесрочный бюджет региона

1.3.1. Особенности бюджетного процесса в Пермском крае

1. Дайте определение понятия «бюджет».
2. Определите структуру бюджетной системы.
3. Какие основные нормативные и правовые акты регулируют бюджетные отношения в Пермском крае?
4. Какова роль бюджетного кодекса РФ?
5. В чём состоит методика формирования бюджета Пермского края?
6. В чём отличие методики расчётов на содержание социальных учреждений?
7. Кем составляется проект бюджета?
8. Что такое бюджетная классификация расходов?
9. Определите понятие «бюджетная роспись».
10. Какие вы знаете виды доходов бюджета?
11. Каковы требования к формированию и исполнению бюджета края?

1.3.2. Среднесрочное планирование как элемент бюджетного процесса

1. Дайте определение понятия «региональный бюджет».
2. Какие идеологические установки необходимо учитывать при формировании доходной части бюджета?
3. Какие существуют сценарии социально-экономического развития региона?
4. Какую задачу необходимо решить при прогнозировании доходной части бюджета?
5. В чём состоит суть долговременных неотменяемых и отменяемых обязательств?
6. Каким образом формируется доходная часть бюджета?
7. Что такое профицит бюджета?
8. Какое правило распределения профицита введено в Пермском крае?
9. Какие показатели необходимо использовать при распределении средств между муниципалитетами?
10. Какие цели являются важными для краевых органов власти при решении вопросов о финансировании муниципалитетов?
11. Как краевая власть стимулирует «богатые муниципалитеты»?
12. Что составляет нормативную базу для формирования среднесрочного бюджета?
13. Что означает «полноразмерный трехлетний бюджет»?
14. Какие принципы положены в основу трехлетнего бюджета 2007–2009 гг.?
15. Если в одной из отраслей блока возникает экономия, каким образом ее можно использовать?
16. Какие сценарные условия заложены в основу среднесрочного планирования?
17. Можно ли вносить поправки в бюджет?
18. Как можно усовершенствовать среднесрочное планирование, чтобы его реализация была эффективной?
19. Каковы задачи по формированию среднесрочного бюджета на 2008–2010 гг.?
20. Как может корректироваться расходная база по функционально-целевому блоку?
21. Какие инвестиционные льготы установлены в крае?
22. Как вы понимаете бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)?

-
-
23. В каких отраслях применяется бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)?
 24. Что вы можете рассказать о повышении заработной платы бюджетникам и его особенностях в Пермском крае?
 25. Как осуществляются в крае инвестиционные расходы?
 26. Что изменилось в формировании бюджета после объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого округа?

1.4. О перспективах развития механизмов оценки эффективности деятельности органов власти

1. Определите основные задачи оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
2. Какова правовая основа механизма оценки эффективности органов исполнительной власти?
3. Определите направления оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.
4. Как будет производиться оценка социально-экономического развития региона?
5. Каким образом производится оценка эффективности расходования бюджетных средств?
6. Как может производиться оценка институциональных преобразований?
7. Какими методами, по вашему мнению, может производиться оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ?
8. Как должен выглядеть типовой доклад по оценке эффективности?
9. Каким образом изменяются подходы к предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации?
10. Какова задача следующего этапа формирования механизма оценки эффективности органов исполнительной власти?
11. Как будет выглядеть комплексная оценка эффективности?
12. Что будет являться финансовыми последствиями проведенной оценки?
13. Что должно стать предметом финансового стимулирования субъектов Российской Федерации?
14. Назовите этапы реализации механизма оценки деятельности органов исполнительной власти.
15. Какую роль в оценке эффективности играет процесс мониторинга деятельности органов местного самоуправления?

1.5. О новых подходах в организации управления государственной гражданской службы

1. В чем необходимость изменения административно-управленческой деятельности?
2. Возможно ли формирование института административного управления?
3. Какие действия предприняты государством в последние годы в сфере административного реформирования?
4. Определите «болевы точки» административно-управленческой деятельности.
5. Определите понятие «организация административно-управленческой деятельности».
6. Опишите основные проблемы в организации административно-управленческой деятельности.
7. Выделите общие подходы к решению проблем административно-управленческой деятельности.
8. Что должно быть объектом управления функциональной модели?
9. Что такое «локомотивные модели»?
10. Опишите проектную модель органа управления государственной гражданской службой.
11. Как выглядит система взаимосвязей отдельных проектов и их целей?

Темы эссе
по курсу «Пермский край – территория конкурентного развития»

1.1. Государство и конкуренция

1. Законы конкуренции и государственное регулирование.
2. Конкуренция между регионами – фактор развития экономики России.
3. Конкуренция регионов – конкуренция моделей развития.
4. Новая модель управления и изменение экономической и финансовой политики.
5. Цели и компоновка задач для их достижения в системе государственного управления Пермским краем.

1.2. Система органов управления Пермским краем

1.2.1. Администрация губернатора Пермского края: цели, задачи и направления деятельности

1. Информационное обеспечение деятельности губернатора края.
2. Стратегия отбора кадров в Администрации губернатора.
3. Использование проектных методов управления в работе Администрации губернатора Пермского края.
4. Цели, задачи и основные направления деятельности Администрации губернатора Пермского края.
5. Основные направления деятельности Администрации губернатора по взаимодействию с общественными организациями края.

1.2.2. Правительство Пермского края: основные цели и задачи деятельности

1. Основные направления деятельности Правительства Пермского края.
2. Основные задачи и организационная структура краевого Правительства.
3. Основные принципы деятельности и порядок формирования краевого Правительства.
4. Проектные методы в деятельности Правительства Пермского края.
5. Программа социально-экономического развития края и ее реализация в деятельности Правительства.

1.3. Среднесрочный бюджет региона

1.3.1. Особенности бюджетного процесса в Пермском крае

1. Методика формирования бюджета Пермского края.
2. Пути увеличения налоговых доходов бюджета.
3. Пути увеличения неналоговых доходов бюджета.
4. Система межбюджетных трансфертов в Пермском крае.
5. Экономическая классификация расходов бюджета.

1.3.2. Среднесрочное планирование как элемент бюджетного процесса

1. Региональный бюджет – основной инструмент государственного управления.
2. Сценарии развития экономики и прогнозирование профицита бюджета.
3. Правило распределения профицита в Пермском крае.
4. Среднесрочное планирование как основа бюджетного процесса.
5. Инвестиционные льготы как способ привлечения инвестиций в Пермский край.

1.4. О перспективах развития механизмов оценки эффективности деятельности органов власти

1. Основные задачи оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
2. Основные направления и механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.
3. Оценка проведения институциональных преобразований в Пермском крае.
4. Финансовые последствия оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.
5. Формирование единого информационного пространства как база мониторинга социально-экономического процесса в регионе.

1.5. О новых подходах в организации управления государственной гражданской службы

1. Основные проблемы в организации административно-управленческой деятельности.
2. Общие подходы к решению проблем административно-управленческой деятельности.
3. Функциональная модель органа управления государственной гражданской службой.
4. «Локомотивные проекты» административно-управленческой деятельности.
5. Проектная модель органа управления государственной гражданской службой.

ГЛАВА II. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

2.1. Развитие человеческого потенциала

2.1.1. Основные направления развития человеческого потенциала в Пермском крае

В Уставе Пермского края среди приоритетных направлений развития Пермского края на первом месте стоит развитие человеческого потенциала. И это не случайно, поскольку основой развития любой территории является возможность людей осуществлять свою деятельность, которая находит выражение через оценку человеческого потенциала. Кроме того, человеческий потенциал является определяющим для развития новой (инновационной) экономики, поскольку ее основой по определению служат люди со способностью создавать новое, люди с повышенной креативностью.

Человеческий потенциал определяется состоянием и развитием человека. Поскольку реализация человеческого потенциала происходит на территории, следовательно, ключевым моментом здесь является способность территории «производить» тип креативных людей и удерживать их, поскольку особенностью креативности является мобильность и высокая требовательность к условиям существования.

Человеческий потенциал является комплексной категорией, включающей ожидаемую продолжительность жизни, и уровень образования, и уровень здравоохранения, и другие факторы. В качестве интегрального показателя используется рост численности населения, а все остальные показатели рассматриваются исключительно как задачи и инструменты для его достижения.

Рассмотрим динамику численности населения в Пермском крае. В регионе начиная с 1995 г. наблюдалась устойчивая тенденция снижения численности населения и в 2007 г. она составила 2 718,2 тыс. чел. (рис. 1). Преобладающим является городское население:

доля городского населения в Пермском крае составляет 75%. Это выше, чем в среднем по России (73%) и по Приволжскому федеральному округу (70%).

Одним из важных показателей, харак-

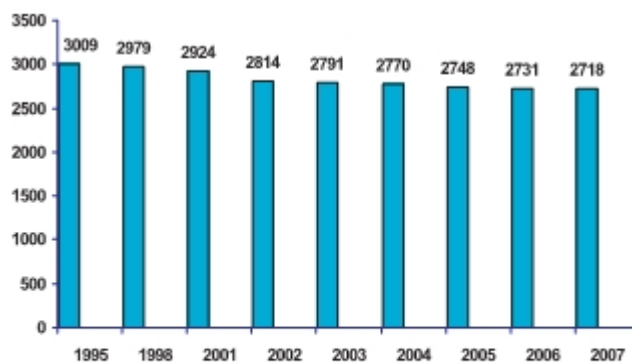


Рис. 1. Среднегодовая численность населения Пермского края (тыс. чел.)

теризующих развитие человеческого потенциала, является ожидаемая продолжительность жизни. По данным Росстата¹ в 2007 г. в Пермском крае продолжительность жизни остается самой низкой среди регионов Приволжского Федерального округа и входит в состав 30 территорий страны с минимальным уровнем ожидаемой продолжительности жизни. В анализируемом году в Пермском крае сохранилась существенная гендерная дифференциация в продолжительности жизни: женщины в среднем живут на 14 лет дольше мужчин (рис. 2).

Значительный разрыв в средней продолжительности жизни между мужчинами и женщинами приводит к ухудшению половой структуры населения. На начало 2007 г. в крае численность женщин в крае превышала численность мужчин на 219,7 тыс. чел. (для срав-

¹ Экономическое и социальное положение Пермского края в 2007 году: Комплексный доклад / Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. – Пермь, 2008. – С. 198-199.

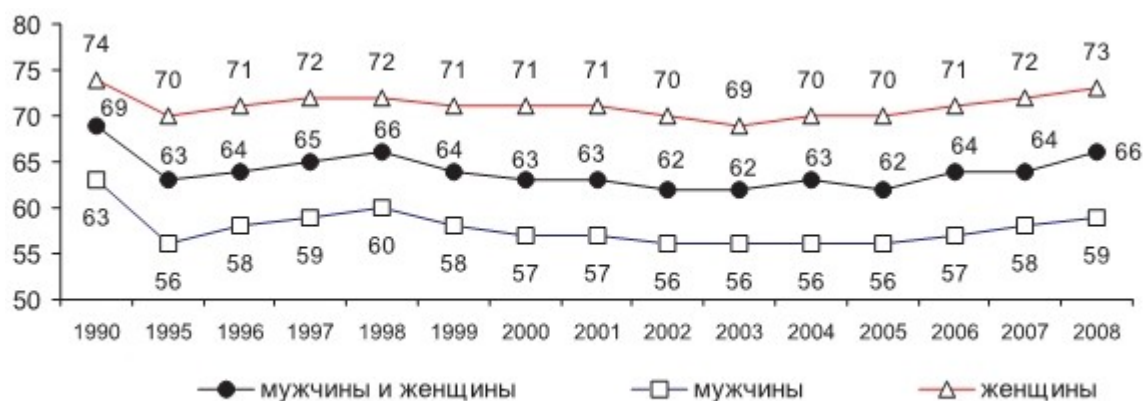


Рис. 2. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (число лет)

нения: на начало 1990 г. превышение численности женщин над численностью мужчин составляло 182,5 тыс.чел.). При этом численный перевес женщин отмечается уже с 19-20-летнего возраста. И это несмотря на то, что мальчиков стабильно рождается больше, чем девочек. В Прикамье эта разница в числе рождений колеблется в пределах 500-1000 младенцев ежегодно.

Рассмотрим основные факторы, оказывающие влияние на численность населения в регионе. По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю² на изменение численности населения данного региона оказывают влияние естественный и миграционный прирост (убыль). На рис. 3 представлены данные компоненты изменения численности населения.

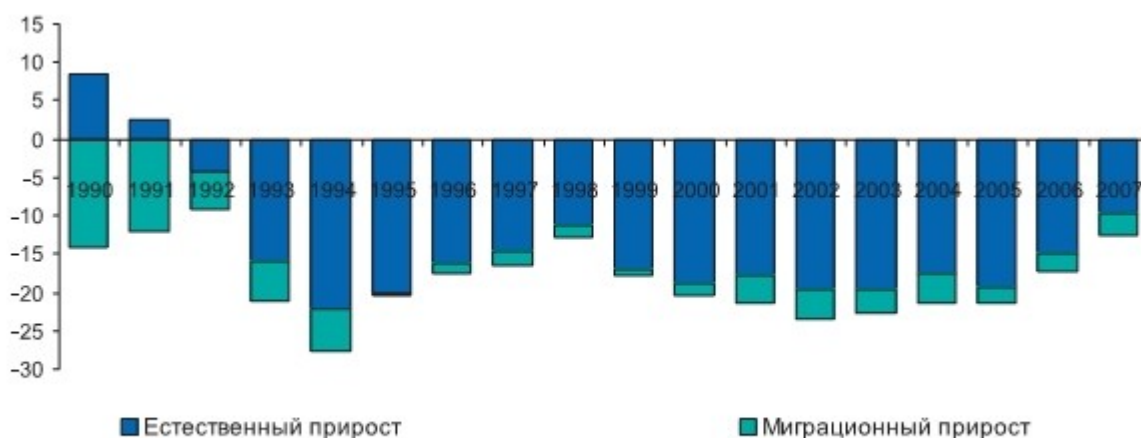


Рис. 3. Основные компоненты изменения численности населения Пермского края (тыс. чел.)

При этом, не смотря на уменьшение масштабов, естественная убыль является преобладающей и сохраняет устойчивый и долговременный характер. Данная тенденция естественной убыли и миграционного оттока населения в Пермском крае привели к тому, что город Пермь к началу 2005 г. выпал из числа городов-«миллионеров», а Со-

ликамск к началу 2006 г. – из числа городов-«стотысячников».

Проведенный анализ показал, что по численности населения Пермский край проигрывает основным конкурентам и, кроме того, ежегодно данный регион теряет население большими темпами, чем конкуренты.

² Экономическое и социальное положение Пермского края в 2007 году: Комплексный доклад/ Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. – Пермь, 2008. – С. 194.

В связи с этим одной из главных целей развития региона в долгосрочной перспективе является рост численности населения, который, в свою очередь, зависит от естественного и миграционного прироста. Вышесказанное определило необходимость более детального анализа трех процессов: рождаемости, смертности и миграции. Рассмотрим данные процессы более подробно.

Показатели рождаемости и смертности оказывают влияние на показатель естественного прироста (убыли) населения. Для территории края начиная с 1990 г. характерной является естественная убыль населения, то есть превышение смертности над рождаемостью (рис. 4).

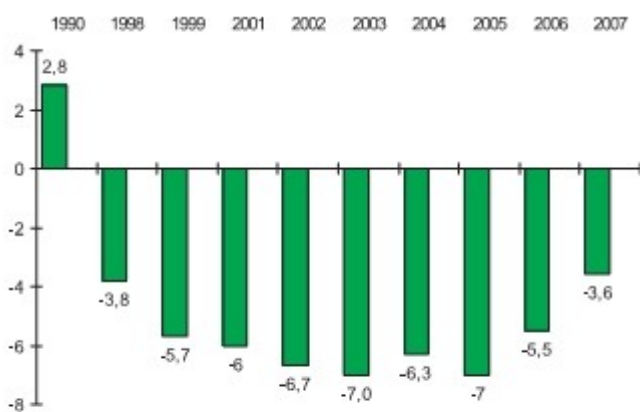


Рис. 4. Естественный прирост (убыль) населения Пермского края (чел. на 1 тыс. населения)

И хотя в последние два года (2006 г. и 2007 г.) характеризуются некими положительными тенденциями, например, сокращением естественной убыли, тем не менее превышение смертности над рождаемостью остается определяющим фактором естественной убыли населения.

На динамику рождаемости определенное влияние оказывает социально-экономическая ситуация, возрастная и половая структура населения, формирование и развитие новых ти-

пов репродуктивного поведения населения (одна семья – один ребенок). Данные факторы обусловили в Пермском крае низкий уровень рождаемости (рис. 5).

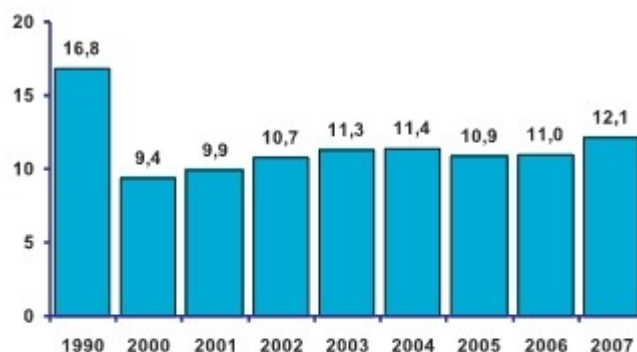


Рис. 5. Рождаемость населения Пермского края (чел. на 1 тыс. населения)

В 2007 г. по прогнозу Росстата³ суммарный коэффициент рождаемости* составил 1,45, что значительно ниже уровня, обеспечивающего воспроизводство населения, который составляет не менее 2,14-2,15.

Следует отметить, что тенденции рождаемости в Пермском крае, как и в целом по России, укладываются в мировой демографический контекст, при котором уровень рождаемости развитых стран так же не обеспечивает замещения поколений.

К числу факторов, влияющих на снижение рождаемости, демографы относят следующие. Во-первых, уровень образования: уровень рождаемости является обратно пропорциональным уровню образования. По данным Всероссийской переписи 2002 г. число женщин, имеющих высшее, неполное высшее и среднее специальное образование, на 1 тыс. населения составило 440 чел., тогда как по данным Всесоюзной переписи 1989 г. – только 293 чел. Во-вторых, урбанизация территорий: суммарный коэффициент рождаемости в городской местности всегда

³ Экономическое и социальное положение Пермского края в 2007 году: Комплексный доклад / Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. – Пермь, 2008. – С. 195.

* Суммарный коэффициент рождаемости представляет собой среднее число детей, рожденных женщиной на протяжении всего репродуктивного периода – 15-49 лет.

ниже по сравнению с этим коэффициентом в сельской местности. По данным статистики⁴, в Пермском крае уровень рождаемости в сельской местности в расчете на 1 тыс. населения составил 14,6 чел., тогда как в городских населенных пунктах величина данного показателя составила 11,3 чел.

Для решения проблемы повышения рождаемости в послании губернатора Законодательному Собранию в 2007 г. было названо три ключевых момента⁵. Первое – это материальное благополучие. Несмотря на то, что Пермский край является благополучным регионом, тем не менее он имеет в своем бюджете неучтенное обязательство на сумму более 1,5 млрд руб., связанное с расходами на содержание ребенка в детском саду. В настоящее время в крае насчитывается около 212 тыс. детей дошкольного возраста. Из них чуть больше половины посещают детские сады, четверть ожидают в очередях и еще четверть детей, в основном самые маленькие, не посещают детские сады и воспитываются в семьях. Это приводит к неравенству условий между теми, кто смог устроить ребенка в муниципальный детский сад, и теми, кто стоит в очереди или решает эту проблему самостоятельно. Кроме того, как отмечается в послании губернатора, было бы справедливым предоставлять места в детских садах в зависимости от даты рождения ребенка, а не от субъективных критериев сроков постановки в очередь и выплачивать компенсации семьям, в которых дети не посещают муниципальные детские сады.

Вторым ключевым моментом является наличие собственного жилья. Для решения данной проблемы в крае реализуется программа «Жилье для молодых». Однако из-за высоких цен, существующих на рынке жилья, поддержка молодых семей со стороны региональных органов управления недостаточно эффективна. Для повышения эффективности,

как отмечается в послании, необходимо проработать варианты консолидации заказов на строительство жилья для молодых семей и добиться снижения цены за счет размещения гарантированного заказа.

И последним ключевым моментом является уверенность в будущем детей. Ведущая роль в этом отводится системе образования. Предполагается определить три группы учебных заведений. Первая группа работает на подготовку абитуриентов в высшие учебные заведения в тесной связи с вузами. Вторая группа готовит специалистов среднего звена для работы на предприятиях исключительно по заказам работодателей. Третья выполняет социальный заказ, удерживает подростков от противоправных действий, а именно берет на себя их частичное содержание за счет выплаты стипендий и оплаты общежитий.

Следующий фактор, влияющий на численность населения, – смертность. Хотя в 2007 г. произошло некоторое ослабление негативных моментов в естественном движении населения как за счет роста уровня рождаемости, так и за счет снижения общего уровня смертности, тем не менее, Пермский край имеет довольно высокий уровень смертности (рис. 6): число умерших на 1000 населения в 2007 г. составило 15,7 чел. (или 15,7 промилле).

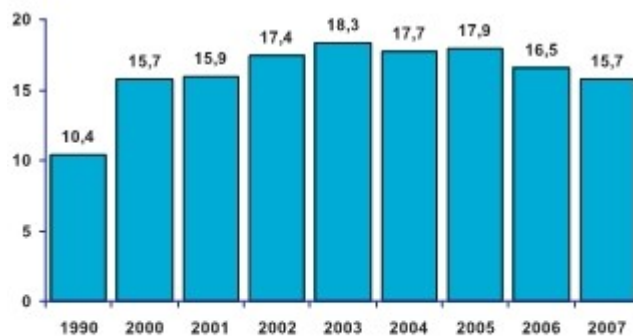


Рис. 6. Смертность населения Пермского края (чел. на 1 тыс. населения)

⁴ Экономическое и социальное положение Пермского края в 2007 году: Комплексный доклад / Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. – Пермь, 2008. – С. 195.

⁵ Доклад о социально-экономическом и политическом положении Пермского края губернатора края О.А. Чиркунова [Электронный ресурс]. – Пермь, 19 июля 2007 г. – Режим доступа: [<http://www.perm.ru/files/poslanie19072007.doc>]. – С. 3–5.

Не смотря на то, что величина данного показателя составила 95,2% к показателю 2006 г., уровень смертности в крае выше среднероссийского (14,6 промилле) и среднего по Приволжскому округу (15,2 промилле). Среди территорий последнего, Пермский край в ранжированном списке территорий занимает шестую позицию после Нижегородской (18,3 промилле), Кировской (16,8 промилле), Пензенской (16,1 промилле), Ульяновской областей и Республики Мордовия (15,8 промилле). У таких регионов-конкурентов Пермского края как Свердловской и Челябинской областей коэффициент смертности значительно ниже и составляет 14,7 и 14,9 промилле соответственно.

Рассмотрим структуру смертности населения. По данным территориального органа статистики Пермского края ⁶ среди причин смертности на первом месте традиционно находятся болезни системы кровообращения. Их удельный вес в 2007 г. среди причин смертности составил 54,4%. На втором месте смертность от несчастных случаев, отравлений и травм – 16,2%. Третье место занимает смертность от новообразований – 12,4%.

Динамика данных показателей с 2002 г. по 2007 г. свидетельствует о том, что происходило незначительное снижение смертности по данным видам заболеваний кроме смертности от новообразований (рис. 7).

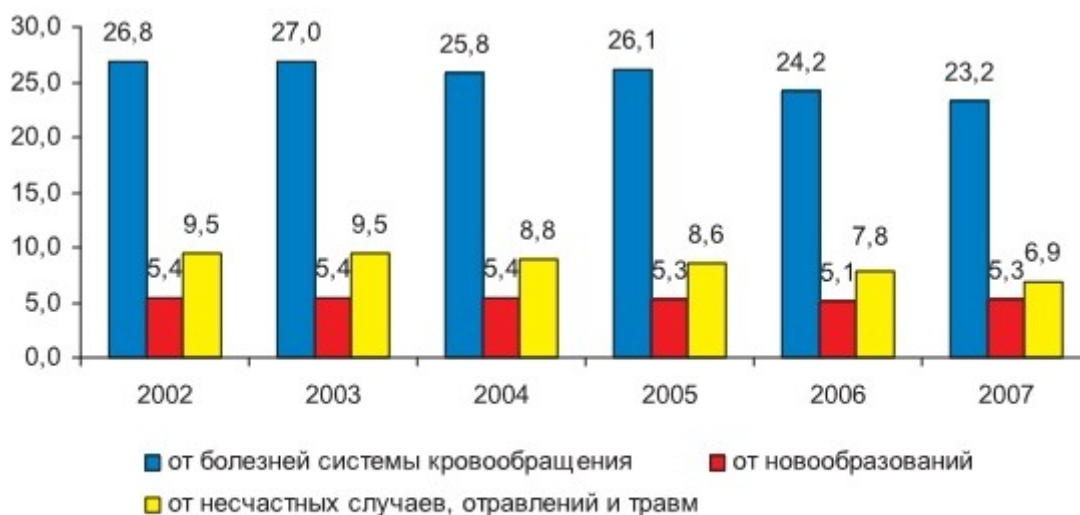


Рис. 7. Структура смертности населения Пермского края по основным причинам заболеваний (тыс. чел.)

Следует отметить, что за последние годы намечилась довольно стабильная тенденция снижения числа умерших от неестественных причин смерти. Однако тревожным является факт, что в 2007 г. из 6,9 тыс. человек погибших от этих причин более 75% были в трудоспособном возрасте. Среди погибших от несчастных случаев, отравлений и травм самый большой удельный вес составляют самоубийства (19,1%), алкогольные отравления (12,8%) и убийства (13,1%).

Остается напряженной также эпидемиологическая обстановка по социально-обусловленным болезням. Так для 73 чел. причиной смерти стали хронический алкоголизм и алкогольный психоз, для 435 чел. – алкогольные болезни печени, от случайных отравлений алкоголем за год погибло в Прикамье 884 чел. Несмотря на значительное снижение коэффициента смертности от случайных отравлений «зеленым змием» – от 41,4 промилле в 2006 г. до 32,4 промилле

⁶Пермский край в цифрах // Краткий статистический сборник. – Пермь, 2008. – С. 26.

в 2007 г. – он почти в 2 раза выше среднероссийского (17,7 промилле).

Не удается ликвидировать и следующую болезнь социального характера – туберкулез, и данные краевого противотуберкулезного диспансера №1 «Фтизиопульмонология» за 2007 г. свидетельствуют, что эпидемиологическая ситуация по туберкулезу в крае остается крайне напряженной. От этой болезни ежегодно умирает в крае в среднем 550-650 чел., причем восемь-девять человек из десяти – это люди трудоспособных возрастов.

В 2007 г. в Прикамье зарегистрирован 31 умерший, болевший вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ), против одного в 2004 г.

В послании⁷ губернатора Пермского края Законодательному Собранию в 2007 г. отмечено, что главной задачей в этой области снижения смертности является профилактика и своевременное выявление факторов риска. Понятно, что без проведения качественных реформ в системе здравоохранения ситуацию со здоровьем населения кардинально не изменить. В настоящее время в Пермском крае проходит реформа системы здравоохранения. В частности, внедрен свободный выбор страховых организаций неработающим населением; выбор страховых организаций для работников осуществляется работодателями. С 2007 г. отрасль перешла на одноканальную систему финансирования, то есть в фонде обязательного медицинского страхования централизованы бюджетные средства, получаемые медицинскими учреждениями. Это позволило начать размещение заказа в лечебных учреждениях различных форм собственности на конкурсной основе. Налажена система персонализированного учета пациентов. Заканчивается разделение поликлиник и стационаров. Предполагается, что все финансовые ресур-

сы на лечение больных будут направляться в поликлиники, а уже они будут заказывать необходимые услуги стационарам. Выставлены на аутсорсинг непрофильные услуги краевых лечебных учреждений, в том числе организация питания, транспортные услуги, вывоз и утилизация медицинских отходов, лабораторные исследования.

Отдельным пунктом в послании⁸ губернатора выделена проблема смертности от неестественных причин, и особенно в трудоспособном возрасте. Структура смертности от неестественных причин представлена на рисунке 8.

Кроме отмеченных выше, особое внимание хотелось обратить на смертность от транспортных травм и от самоубийств. В результате дорожно-транспортных происшествий в Пермском крае в 2007 г. погиб 841 чел. При этом показатель гибели людей на дорогах растет из года в год. Следует отметить, что качество наших дорог, отсутствие разделительных полос, нарушение скоростных режимов, пренебрежение к мерам безопасности приводят к тому, что аварии имеют тяжелые последствия.

Решение вопроса о сокращении людских потерь на дорогах в Пермском крае поручено Министерству общественной безопасности и Управлению ГИБДД. В рамках его решения усилены меры ответственности участников дорожного движения за нарушение правил дорожного движения и, прежде всего, за нарушение скоростного режима. Министерству здравоохранения поручено обеспечить эффективную работу службы скорой помощи и специализированных хирургических отделений, в первую очередь на самых аварийных трассах.

Еще одна важная причина смертности от неестественных причин – суицид. В Пермском крае ежегодно более 1 тыс. чел. кончают жизнь самоубийством, 40% из них – люди

⁷ Доклад о социально-экономическом и политическом положении Пермского края губернатора края О.А. Чиркунова [Электронный ресурс]. – Пермь, 19 июля 2007 г. – Режим доступа: [<http://www.perm.ru/files/poslanie19072007.doc>]. – С. 7–8.

⁸ Доклад о социально-экономическом и политическом положении Пермского края губернатора края О.А. Чиркунова [Электронный ресурс]. – Пермь, 19 июля 2007 г. – Режим доступа: [<http://www.perm.ru/files/poslanie19072007.doc>]. – С. 6–7.

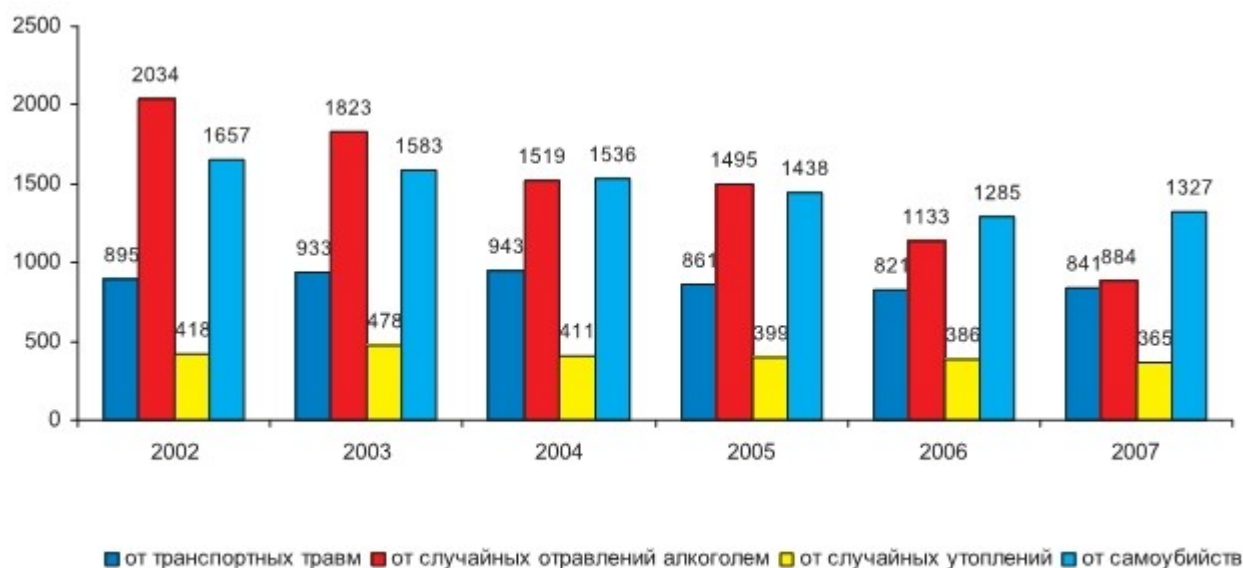


Рис. 8. Структура смертности населения Пермского края от неестественных причин (чел.)

в возрасте от 20 до 35 лет. Ответственность за решение данной проблемы с 2007 г. возложена на Министерство здравоохранения. Но при этом следует понимать, что это сложная медико-социальная проблема и ее решение зависит не только от Министерства здравоохранения, но и от общества в целом.

Говоря о развитии человеческого потенциала необходимо отметить, что в прямой зависимости с процессами естественного воспроизводства находится и формирование трудовых ресурсов. По данным Росстата⁹ трудоспособное* население Прикамья в отличие от численности детей и подростков, увеличилось по сравнению с 1990 г. на 1,5% и составило на начало 2007 г. 1736,8 тыс. чел. Но, начиная уже с 2006 г., его численность уменьшается, поскольку многочисленные поколения послевоенных лет рождения перешли в статус пенсионеров и по прогнозу через 20 лет данная категория населения составит около 1376 тыс. чел. В настоящее время возрастная структура населения Пермского края выглядит таким образом: 0-15 летние составили 17,0%

в общей численности населения, люди трудоспособного возраста – 63,6%, старше трудоспособного – 19,4%.

Остается значительным удельный вес населения старше трудоспособных возрастов. В настоящее время в среднем по краю людей пенсионного возраста на 14,4% больше, чем детей и подростков до 16 лет. Об этом свидетельствует показатель, характеризующий средний возраст населения, который к началу 2007 г. составил 37,64 года (в том числе у мужчин – 34,90, у женщин – 39,98), тогда как на начало 1990 г. он равнялся 34,2 года.

По сравнению с другими регионами Приволжского федерального округа население края «выглядит» несколько моложе, чем население Республик Мордовия, Кировской, Пензенской, Нижегородской, Самарской, Саратовской, Ульяновской областей и старше, чем жители Республик Башкортостан и Удмуртии.

Изменение возрастной структуры населения влияет на показатель демографической нагрузки – соотношение численности населения трудоспособного и нетрудоспособ-

⁹ Экономическое и социальное положение Пермского края в 2007 году: Комплексный доклад/ Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. – Пермь, 2008. – С. 198-199.

* В настоящее время к трудоспособному относится население в возрасте 16-54 лет – женщины, 16-59 лет – мужчины.

ного возрастов. Чем выше численность населения в рабочих возрастах и меньше численность детей, подростков и стариков, тем меньше нагрузка. Снижение рождаемости и рост численности населения трудоспособного возраста привели к уменьшению числа лиц нетрудоспособного возраста, приходящихся на население рабочих возрастов. Однако большую часть непроизводительного населения сегодня составляют лица пенсионных возрастов, что вызывает необходимость увеличения расходов на пенсионное обеспечение, увеличения числа медицинских учреждений, коек в них и врачей, расширения сферы социального обслуживания и т.д.

Поэтому уровень доходов трудоспособной части населения должен обеспечивать в среднем содержание иждивенцев - детей и престарелых родителей. Если в 1990 г. на 1 тыс. чел. трудоспособного возраста приходилось 770 чел. нетрудоспособных (в том числе 453 чел. моложе трудоспособного возраста и 317 чел. старше трудоспособного возраста), то на начало 2007 г. это соотношение составило 572 чел. (в том числе нагрузка детьми составила 267 человек, а стариками – 305 чел.). Несмотря на снижение экономической нагрузки на трудоспособное население, это произошло, в основном, на фоне сокращающейся нагрузки детьми и растущей нагрузки пожилыми.

Следующий фактор, влияющий на численность населения, – миграция. Для Пермского края в последнее время характерной является миграционная убыль населения (рис. 9).

Существует целый комплекс причин, по которым человек принимает решение жить в том или ином месте. К ним относится возможность иметь престижную работу, интересно проводить свободное время, гордиться местом, в котором живешь, ощущать себя в безопасности, а также климатические и экологические условия и многое другое. Рассмотрим наиболее важные причины.

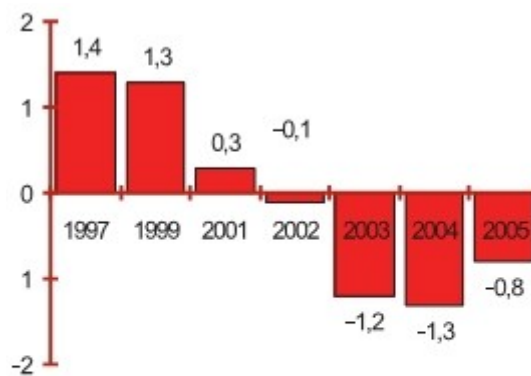


Рис. 9. Миграционный прирост (убыль) населения Пермского края (чел. на 1 тыс. населения)

Прежде всего следует выделить безопасность. В 2007 г. в Пермском крае зарегистрировано более 117 тыс. преступлений, то есть одно преступление на 23 жителя. По количеству преступлений в сопоставлении с численностью населения Пермский край является лидером среди всех субъектов федерации. Рассмотрим причины этого.

Социальной базой преступности на территории края являются лица, привлекавшиеся к уголовной ответственности, которых в крае проживает более 470 тыс. чел., асоциальные семьи, которых насчитывается 10 тыс. и в них – 17 тыс. детей.

Как отмечается в послании губернатора¹⁰, решение проблемы преступности заключается в следующем. Необходимо на ранних стадиях выявлять семьи, нахождение в которых опасно для ребенка и ведет к алкоголизму, наркозависимости, криминальному поведению. Цель ближайших лет – значительное сокращение числа детей, находящихся в социально опасном положении, доведение до минимума числа детей в детских домах. Следует отметить, что по числу усыновления детей и устройства их в семьи в последние годы Пермский край занимает лидирующие позиции в стране.

Кроме того, необходимо активно препятствовать вовлечению несовершеннолет-

¹⁰ Экономическое и социальное положение Пермского края в 2007 году: Комплексный доклад/ Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. – Пермь, 2008. – С. 9–10.

них в преступную деятельность. Милиции и обществу нужно постараться сделать все возможное, чтобы не допустить преступный мир до подрастающего поколения.

Необходимо сокращать и число иногородних лиц, отбывающих наказание в Пермском крае. Перед Министерством общественной безопасности и системой исполнения наказаний поставлена задача – сделать все возможное, чтобы после отбытия наказания все эти лица покинули пределы края.

Для повышения безопасности необходимо укрепить органы милиции, их авторитет, связь с населением. Серьезные шаги сделаны в повышении зарплаты работников милиции. Необходимо также обеспечить общественный контроль за деятельностью всей системы профилактики преступлений. Все должны нести ответственность за свою работу: классный руководитель – за то, чтобы его выпускники не попали на скамью подсудимых; участковый – за число преступлений, совершенных на его территории, а также лицами, проживающими на его участке; сотрудники системы исполнения наказаний – за то, сколько преступлений совершается после отбытия наказания; судебная система должна также нести публичную ответственность перед обществом за свои ошибки.

Второй причиной миграции, названной в послании губернатора¹¹, является уровень развития культуры в регионе. В настоящее время в Пермском крае имеется возможность обновить старые и построить новые объекты культуры. Сюда относятся реконструкция театра оперы и балета, создание памятника С.П. Дягилеву, создание архитектурной концепции новой художественной галереи, открытие нового здания краеведческого музея ит.д.

При этом следует понимать, что насыщенной жизнью людей должна быть не только в краевом центре. Каждому муниципалитету

стоит подумать о том, какое событие на его территории станет интересным для всего края. В этом отношении хороший пример показал г. Кунгур, организовав ежегодный фестиваль воздухоплавания. Пермский край обладает уникальными местами, которые способны привлечь внимание туристов, сделать край узнаваемым. Это Чердынь, Усолье, Белогорский монастырь, Кунгурская ледяная пещера, музей Пермь-36 и т.п.

Культурная среда во многом формируется традициями. Невозможно воспитать достойного человека в обществе, где нет заботы о старшем поколении, ветеранах и уважения к ним. Поэтому важнейшая задача власти – морально и материально помогать этим людям, активно вовлекать их в общественную жизнь, поскольку их знания и опыт являются неоценимым источником нормального социального климата в крае.

Третьим ключевым фактором, определяющим конкурентоспособность территории и, следовательно, ее привлекательность, является экономическое развитие (более подробно об этом см. раздел 2.2.1).

В настоящее время определены новые приоритеты экономического развития Пермского края. Речь идет о концентрации усилий в точках роста – совокупности кластеров, которые будут определять суть экономики региона через три, пять, десять лет¹².

Первая точка – развитие новой экономики, экономики управления. Ее основными представителями являются собственники и высшие менеджеры, она развивается там, где присутствуют центры управления корпораций. Для этого необходимо развитие, во-первых, образовательного кластера, который должен не только обеспечить новую экономику кадрами, но и стать самостоятельной отраслью. Вторым кластером новой экономики является современное здравоохранение и индустрия

¹¹ Экономическое и социальное положение Пермского края в 2007 году: Комплексный доклад/ Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. – Пермь, 2008. – С. 10–11.

¹² Доклад о социально-экономическом и политическом положении Пермского края губернатора края О.А. Чиркунова [Электронный ресурс]. – Пермь, 19 июля 2007 г. – Режим доступа: [<http://www.perm.ru/files/poslanie19072007.doc>]. – С. 11–16.

здорового образа жизни. В Пермском крае планируется создание федеральных медицинских центров: центра сердечно-сосудистой хирургии, перинатального центра, который находится на стадии разработки. Кроме того, в Пермском крае есть все предпосылки для создания центра подготовки врачей для нужд высокотехнологических федеральных медицинских центров. За счет краевого бюджета будет создан бизнес-инкубатор медицинских услуг, где на условиях, сопоставимых с условиями, предоставляемыми муниципальным учреждениям, смогут арендовать площади вновь создаваемые медицинские фирмы. Третьим кластером является развитие отраслей транспорта и логистики, которые имеют значительный потенциал. Согласно прогнозным данным через пять лет планируется увеличить грузооборот на 30–40%. Развитие транспортно-логистического кластера на территории края будет определяться привлечением транзита, созданием новых и усовершенствованием существующих транспортных коридоров, использованием возможности речных перевозок.

Вторая точка роста – это развитие традиционных отраслей, многие предприятия которых находятся на пределе существующих возможностей производства или ресурса. В связи с этим Министерству промышленности, инноваций и науки необходимо сформировать систему работы с данными предприятиями и обеспечить их поддержку.

Среди традиционных отраслей следует выделить следующие кластеры:

- лесной и деревообрабатывающей промышленности, где планируется к 2011 г. удвоить объемы производства;
- агропромышленного комплекса, в частности отраслей животноводства и перерабатывающих производств;
- малого бизнеса, развитие которого планируется за счет создания условий со стороны региональных органов власти для размещения

заказов в сфере здравоохранения и образования, жилищно-коммунального хозяйства, а также за счет стимулирования заказов крупного бизнеса и государственного сектора малым предприятиям.

Важной проблемой для развития всех кластеров являются кадры. Необходимо принципиально изменить систему формирования и финансирования госзаказа в начальном и среднем профессиональном образовании, а также запустить механизм сертификатов, позволяющих бизнесу направлять абитуриентов на обучение за счет краевых средств.

Все сказанное обуславливает то, что развитие человеческого потенциала предполагает наличие здорового, образованного, социально адаптированного населения. И для достижения этого необходимо:

- улучшить демографическую ситуацию, что предполагает повышение рождаемости и снижение смертности;
- повысить качество жизни населения, для чего необходимо обеспечить доступность и качество образования, защиту прав и интересов детей, повысить эффективность социальной помощи и поддержки, обеспечить условия для развития личностного потенциала молодежи, обеспечить экономику профессиональными кадрами;
- создать рыночные механизмы в социальной сфере, сформировать свободные конкурентные рынки в сферах образования, здравоохранения, социального обслуживания, молодежной политики.

Для достижения формирования и развития человеческого потенциала в Пермском крае в системе государственного управления регионом создан функционально-целевой блок «Развитие человеческого потенциала»¹³. В данный блок входят следующие структуры: Министерство образования, Министерство здравоохранения, Министерство социального развития, Министерство культуры и молодежной политики, Агентство по спорту и

¹³ Более подробно о новой системе государственного управления регионом (функционально-целевой модели управления Пермским краем) см. раздел 1.2.1 учебно-методического пособия «Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие / О.А. Чиркунов и др. – Пермь, 2007».

физической культуре, Агентство по управлению учреждениями здравоохранения, Агентство по управлению социальными службами, Агентство по делам архивов. Каждая из структур имеет свои цели и задачи, выполняет свои функции, реализует свои проекты.

Для успешной деятельности всех структур названного блока сформирован Департамент развития человеческого потенциала, являющийся своеобразной штабной структурой, которая занимается оценкой человеческого потенциала. Основными направлениями деятельности Департамента являются информационно-аналитическое обеспечение реформ в социальной сфере, анализ и прогноз динамики населения в крае в целом, а также в разрезе городов и районов, планирование социальных затрат в бюджетной сфере, разработка целевых программ и социальных проектов, инвентаризация объектов капитального строительства в социальной сфере и формирование государственного заказа на социальные услуги.

Одной из важнейших проблем Департамента является создание единой системы управления всеми направлениями, занимающимися развитием человеческого потенциала. На сегодняшний день в системе здравоохранения работает 70 тыс. чел., в системе образования – 120 тыс. Для управления данными учреждениями необходимо было создать от-

крытую, доступную всем систему. С использованием современных средств коммуникации, была создана система управления через Интернет. Принцип, который лежит в основе системы, – открытость, то есть каждый житель Пермского края имеет свободный доступ к действующим проектам, их целеполаганию, показателям результативности, мониторингу ситуации и может вносить свои корректировки, пожелания.

Деятельность блока основана на вертикальном и горизонтальном ресурсах. Вертикальный ресурс – это все учреждения социальной сферы, располагающиеся на территориях 48 муниципалитетов. В каждом муниципалитете есть учреждения различных отраслей социальной сферы: здравоохранения, образования, социальной защиты и т.д.

Горизонтальный ресурс – это перечень проектов или направлений деятельности. На сегодняшний день реализуются два национальных проекта – «Образование» и «Здоровье», а также межотраслевые и отраслевые проекты.

Подробный анализ ключевых направлений развития человеческого потенциала, а именно реформы здравоохранения, системы образования, социальной политики и обеспечения безопасности представлен в последующих разделах.

2.1.2. Реформа здравоохранения в Пермском крае¹

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 увеличивает потребность в бюджетных ассигнованиях.

«Гениальная» система здравоохранения
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

¹ При подготовке данного раздела использовались материалы статьи: Чиркунов О.А. Здравоохранение: конкурентная модель // Экономическая политика. – 2008. – № 4. – С. 157-169.

будет каждая оказанная услуга. Иными словами, если в 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, бюджетная отрасль и пациент, – двое сговариваются и обманывают третьего. В нашей модели государство сговаривается с отраслью и каждый получает свою выгоду, обманывая пациента.

Под обманом мы понимаем не столько прямое воровство, которое неизбежно в любой бюджетной сфере, сколько отсутствие ориентации системы на потребителя, вызванное тем, что 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. Плательщиком за услуги является 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 расходов государственного 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?

Прагматичный подход

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 классической 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 получила 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.

Практические шаги

Одноканальная система финансирования и размещение заказов на рынке

Ставшая объектом реформирования двухканальная схема движения финансовых потоков в здравоохранении невероятно сложна и запутанна. 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 в числе прочих регионов реализует федеральный пилотный проект повнедрению одноканальной системы финансирования здравоохранения (рис. 1). Оплата медицинской помощи в данной системе предполагает финансирование лечебных учреждений за выполненные объемы медицинской помощи по тарифам, включающим все виды затрат, за исключением расходов на капитальный ремонт.

В Пермском крае муниципалитетам было предложено добровольно, решениями своих представительных органов передать на уровень края денежные средства, которые были 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 47 из 48 муниципалитетов такое решение приняли. Деньги поступили в краевой бюджет и в виде дополнительного платежа за неработающее население были перенаправлены в Фонд ОМС.



Рис. 1. Схема перевода системы здравоохранение на преимущественно одноканальное финансирование

Когда в системе обязательного медицинского страхования (рис. 2) был аккумулирован весь ресурс, используемый в крае на оказание медицинской помощи, то он, в зависимости от числа застрахованных, был распределен 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 значительный объем оказанных услуг.

Создание конкурентной модели здравоохранения требует привлечения к выполнению бюджетного заказа предприятий всех форм собственности. Для того чтобы получение государственного заказа было привлекательным для них потребовалось увеличить норматив затрат на

обязательное медицинское страхование (рис. 2). Из средств краевого бюджета был профинансирован дефицит региональной программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи в размере 4 млрд руб.

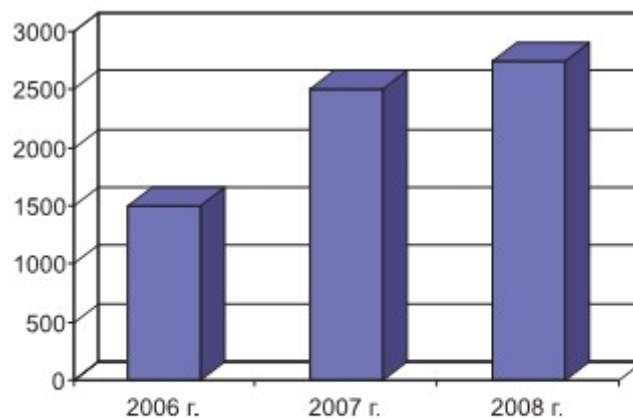


Рис. 2. Норматив затрат на обязательное медицинское страхование в расчете на одного жителя (руб. в год)

Переход на одноканальное финансирование и увеличение тарифа позволили в 2007 г. провести конкурс по размещению на рынке го-

сударственного 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. Общий объем размещаемого через конкурсный отбор задания в 2007 г. составил 6 831,6 млн руб. На конкурсе, проведенном в 2008 г., эта сумма возросла до 7 526 млн руб. При рассмотрении заявок на участие в конкурсе на 2008 г. были получены следующие результаты (табл. 1).

Помимо муниципальных учреждений здравоохранения заявки на участие в конкурсном отборе подали 19 медицинских организаций немуниципальной формы собственности. Информация о доле их заявок в общем объеме медицинской помощи и объеме размещенного задания представлена в таблице 2.

В целом предложение превысило объем размещаемого заказа примерно на 15%. Другими словами, появилась возможность передать заказ предприятиям иных форм собственности, сократив муниципальные мощности.

К сожалению, системе здравоохранения не хватило воли и решимости пойти по наиболее жесткому пути, то есть по пути полного сокра-

Таблица 1

Результаты конкурсного отбора медицинских организаций для установления заданий по обеспечению государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи

Вид медицинской помощи	Плановые объемы медицинской помощи, выставленные на конкурсный отбор, посещения, койко-дни, пациенто-дни	Заявки медицинских организаций, участвующих в конкурсном отборе, посещения, койко-дни, пациенто-дни	Соотношение объема заявок медицинских организаций и плановых объемов медицинской помощи, %
Амбулаторно-поликлиническая помощь	8 375 123	10 841 693	129,5
Стационарная помощь	473 454	503 382	106,3
Медицинская помощь в дневных стационарах	1 915 944	2 265 094	118,2

щения излишних мощностей. Конкурс стал про-сто зондажем рынка, проверкой обоснованности тарифов, отработкой механизма функционирования системы. В немуниципальных формах собственности был размещен заказ, который не был обеспечен муниципальными мощностями. Например, при дефиците муниципальных врачей-офтальмологов этот заказ был размещен в коммерческих структурах. Предполагается, что в будущем по направлениям, куда «пришел» бизнес, муниципальные мощности будут сокращены директивно. Более

Таблица 2

Доля заявок медицинских организаций немуниципальной формы собственности и объем размещенного заказа, %

Вид медицинской помощи	Доля заявок	Объем заказа
Амбулаторно-поликлиническая помощь	23,6	10,2
Стационарная помощь	11,0	9,5
Медицинская помощь в дневных стационарах	10,7	7,0

того, в стоматологии пациентам будет предоставлено право выбора места обслуживания среди претендентов, прошедших конкурсный отбор. Таким образом, будет создана конкуренция медицинских учреждений за пациента.

Аутсорсинг бюджетных учреждений

Власть не должна производить медицинские услуги, она должна покупать их на рынке для населения. Кроме этого, возможно размещение в рыночном секторе отдельных, в первую очередь не свойственных медицинским учреждениям функций, другими словами, 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.

Опыт работы по этой схеме в Пермском крае в течение последних двух лет говорит о том, что это не 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 исследований. При оказании услуг не надлежащего качества у государственного учреждения здравоохранения всегда есть право либо применить штрафные санкции, либо расторгнуть государственный контракт. Адекватная оценка услуг, которые оказываются государственными учреждениями, 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 со всех государственных лечебных учреждений.

В государственных учреждениях здравоохранения был проведен анализ услуг, сопутствующих основной цели 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 производилась отработка технологии размещения заказа на ту или иную услугу (рис. 3).



Рис. 3. Порядок размещения заказа

Расчет стоимости услуг был произведен путем суммирования расходов бюджетного учреждения при самостоятельном оказании этих услуг. Чаще всего полученная сумма была достаточной 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 2008 г. 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). Объем ежегодно размещаемого заказа составил в 2006 г. 169 558,0 тыс. руб., в 2007 г. – 273 022,4 тыс. руб., в 2008 г. – 376 726,0 тыс. руб.

Общая экономия средств при проведении конкурсов на 2007 г. по размещению заказа на оказание услуг государственным учреждениям здравоохранения составила 9 618,9 тыс. руб., или 5,1% от начальной цены контракта (цены лота). Наибольшая экономия средств сложилась при размещении государственного заказа на оказание услуг по проведению лабораторных исследований.

Главной проблемой при размещении государственного заказа на оказание услуг является необходимость ежегодного проведения конкурсных процедур, так как в соответствии с Бюджетным кодексом РФ государственный контракт заключается только в рамках одного финансового года. Это накладывает ограничения на участников размещения заказа, не стимулируя инвестиции в отрасль. Помимо этого в случае ежегодной смены исполнителя услу-

ги необходимо заново перестраивать работу и производить приемку и передачу имущества при заключении договора аренды.

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 осуществлять третья сторона – государство или страховая компания. Как ограничить при этом необоснованный спрос на услугу?

В этой части мы должны сохранить нашу «гениальную» 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 бюджетных 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.

Что касается разделения поликлиник и стационаров, то с этой целью в конце 2007 г. в шести муниципалитетах Пермского края произведена реорганизация 29 муниципальных учреждений здравоохранения путем выделения поликлиник в самостоятельные юридические лица. В 2008 году планируется присту-

пить к внедрению системы фондодержания амбулаторно–поликлинического звена на нескольких пилотных территориях. Охват населения составит 1 461 400 человек, или 53,5% общей численности населения Пермского края. За основу были взяты подходы, принятые сегодня в Великобритании.

Задачей введения системы фондодержания является стимулирование:

1) *увеличения 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.

2) *координирующей деятельности 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.

3) *профилактической направленности деятельности первичного звена.* Система фондодержания обеспечивает зависимость размера оплаты труда от результатов профилактической деятельности врача – 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 3 349 заболеваниям по 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 персонализированного 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 и на основе примерно пятисот параметров учета медицинской помощи;

4) *конкуренции 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 (рис. 4). За этот период число страховых медицинских органи-

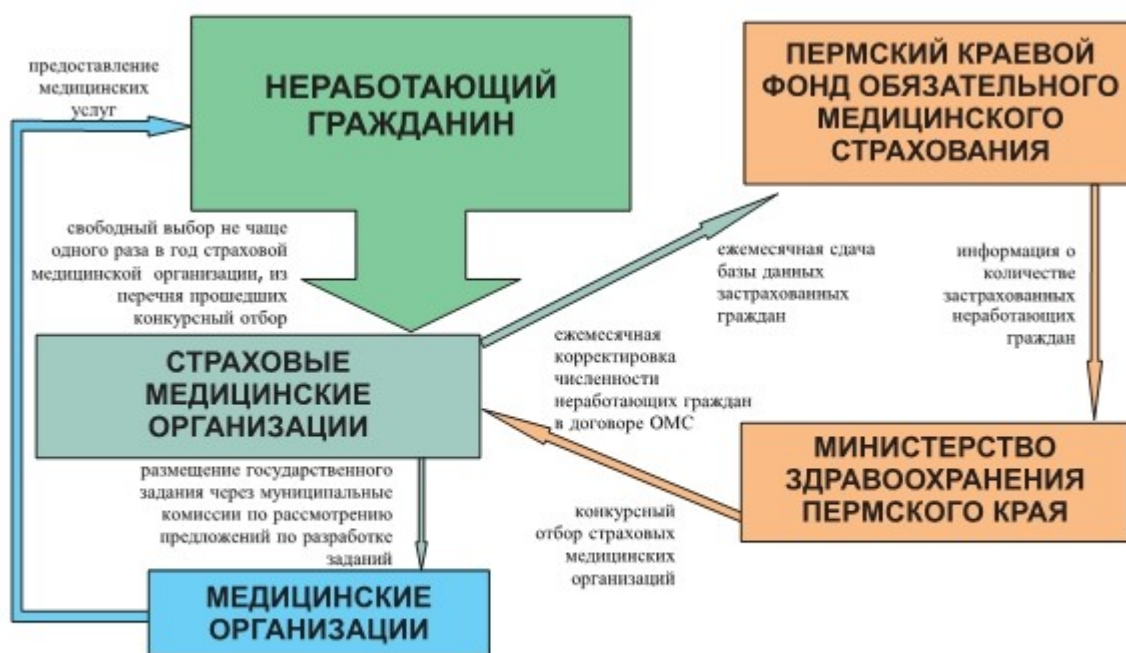


Рис. 4. Порядок выбора неработающими гражданами страховой медицинской организации по обязательному медицинскому страхованию

заций, занятых в страховании неработающих граждан, увеличилось с 4 до 10 ед., а 48,2% 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.

Пилотный проект «Хирургия»

Здравоохранение – очень многогранная и сложная отрасль. Есть медицинские спе-

циальности, 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.

Средства, поступившие на реализацию федерального пилотного проекта, в Пермском крае направляются в хирургические службы учреждений здравоохранения. Половина средств, получаемых в рамках пилотного проекта, расходуется на повышение оплаты труда медицинских работников. Другая половина направляется на приобретение медицинского оборудования, инструментария, мягкого инвентаря.

Распределение денежных средств, предназначенных для оплаты труда, 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.

За короткий период с начала реализации проекта хирургическая активность увеличилась на 3,6%, что позволило при той же мощности хирургических отделений сделать на 2 161 операцию больше, послеоперационная летальность снизилась на 17,2%, т.е. спасено 198 жизней. Средняя продолжительность пребывания больного на койке уменьшилась на 2,9%, что позволило госпитализировать дополнительно 3 500 чел., количество послеоперационных осложнений уменьшилось на 38,3%, или на 244 случая.

По результатам работы за второе полугодие 2007 г. размер ежемесячной доплаты к заработной плате медицинских работников, участвующих в реализации плотного проекта, составил у врачей до 40 165 рублей, у медицинских сестер – до 10 973 руб.

В связи с завершением федерального пилотного проекта с 1 июля 2008 г. предполагается продолжить его реализацию за счет средств краевого бюджета в части стимулирования медицинских работников. Проект будет распространен на все учреждения здравоохранения Пермского края и дополнен внедрением грантов по итогам работы во втором полугодии 2008 г.

Региональный проект «Здравоохранение»

Создание конкурентной модели в здравоохранении не исключает участия государства в улучшении материально-технической базы этой отрасли. Ежегодно государство принимает решения о запуске тех или иных инвестиционных проектов: о строительстве фельдшерско-акушерских пунктов, больниц, поликлиник, о реконструкции существующих объектов.

Чрезвычайно сложно принять такое решение посредством централизованного механизма, то есть на уровне краевого Министерства здравоохранения. Сложно потому, что это – полномочие и краевой, и муниципальной власти. Сложно также потому, что с краевого уровня не всегда можно объективно оценить реальную потребность в инвестициях: муниципалитеты заинтересованы по максимуму «выжать» из краевой власти денежные средства и начать строительство наибольшего числа объектов, независимо от того, действительно ли они важны для развития. Следовательно, необходимо создать механизм заинтересованности муниципалитетов в рациональном использовании инвестиционных ресурсов.

Несколько лет назад в Пермском крае запущены пять приоритетных региональных проектов в различных отраслях. Здравоохранение – лишь одна из них. Суть механизма реализации региональных проектов заключается в том, что ежегодный профицит бюд-

жета распределяется по заранее установленному правилу, так называемому принципу «18–42–40». Это означает, что 40% бюджетного профицита расходуется на краевые инвестиционные проекты, в которых муниципалитеты участия не принимают. 18% направляется непосредственно в местные бюджеты с учетом уровня их бюджетной обеспеченности. Бедные муниципалитеты получают больше, богатые – меньше. 42% профицита резервируется за муниципалитетами по подушевому принципу, независимо от бюджетной обеспеченности. Использовать эти средства они вправе, лишь направив свои 18% на заранее определенный перечень приоритетных направлений развития, региональных проектов. В этом случае на каждый вложенный рубль муниципалитет получает 2,33 руб. дополнительных инвестиций из резерва. В целом на приоритетные региональные проекты за три года было направлено более 7 млрд руб.

Муниципалитеты Пермского края самостоятельно определяют степень приоритетности инвестиций в различных отраслях муниципального хозяйства. Здравоохранение в этой ситуации конкурирует с другими отраслями за дополнительный ресурс. В 2006–2007 гг. здравоохранение явно проиграло в конкурентной борьбе с отраслью образования. Основные инвестиционные ресурсы местные власти направили на ремонт и лицензирование школ. Это свидетельствует о том, в сфере образования ситуация была более критичной, чем в медицине, а также о том, что Министерство здравоохранения проиграло в борьбе за ресурс Министерству образования.

Планы

Подготовительный этап пройден. Сегодня необходима воля для принятия непопулярных решений и поддержка со стороны прогрессивной медицинской общественности. Поддержка со стороны тех, кто хочет стать обеспеченным и самостоятельным уже в этой жизни.

Содержание следующего этапа реформирования – размещение государственных заказов на рынке и значительное сокращение государственных и муниципальных мощностей, разви-

тие здравоохранения как полноценной отрасли экономики. Это глобальная цель. В ее рамках есть несколько частных задач.

На повестку дня выходит вопрос о прекращении оказания платных услуг предприятиями здравоохранения бюджетной сферы. Все платные услуги должен оказывать бизнес. Государственные и муниципальные учреждения могут оказывать лишь те услуги, обязательства по которым несут государство и муниципалитет. Эти услуги в принципе не могут быть платными.

Второй и, возможно, самый главный вопрос: каким образом государство может помочь медикам принять решение о переходе в частный сектор? Это барьер, перешагнуть который психологически очень сложно. Необходима отработка навыков работы на свободном рынке.

Представляется, что именно в этой сфере государству нужно идти на создание бизнес-инкубаторов. Например, можно предоставить персоналу государственных стоматологических клиник право зарегистрировать свой бизнес и арендовать государственные помещения и оборудование в выходные дни. Это может оказаться той площадкой, на которой начнет расти частная медицина.

Частные медицинские предприятия должны быть уверены в том, что впоследствии приобретут возможность участвовать в конкурсе и получить государственные и муниципальные заказы. Таким образом, переход из муниципальной в частную форму собственности для коллективов лечебных учреждений станет менее болезненным. Этот проект будет реализован в Пермском крае в текущем году.

Здесь возникает закономерный вопрос: почему возникла необходимость реформирования; почему достаточно эффективная система здравоохранения, которая была в социалистическое время, действительно дававшая за минимальные деньги очень серьезные результаты, стала неэффективной в настоящее время. Дело в том, что многие положительные моменты бывшей системы здравоохранения безвозвратно потеряны или стали неэффективными в новых условиях хозяйствования. И сегодня для повышения эффективности работы системы здравоохранения следует говорить о новой модели.

2.1.3. Система образования в Пермском крае

Образование – одна из важнейших отраслей экономики Пермского края и в связи с этим возникает необходимость определения его роли в конкурентоспособности региона. Логика здесь следующая: территория должна быть комфортной для представителей бизнес-элиты, которые рассматривают Пермский край как потенциальную площадку для бизнеса. Она также должна быть комфортной для жителей края, принимающих решение о том, оставаться ли им в регионе или переезжать в другой, более для них подходящий.

Существует немало параметров региона, определяющих выбор. Один из главных – наличие качественного образования.

Есть, конечно, и обратная сторона медали. При наличии качественного образования молодые люди становятся мобильнее, могут после окончания школы уехать поступать в вузы Перми (если они живут в других городах края), Москвы, других стран. Или после окончания вуза уехать работать в другие регионы, в столицу, за границу. С этим ничего не сделаешь, мир становится всё более открытым. Но ведь и здесь можно определить конкурентное преимущество региона: если в нём можно получить образование, соответствующее мировым стандартам, он комфортен для бизнеса, инвестиционная привлекательность его растёт.

Тем не менее, необходимо создавать условия, которые будут стимулировать молодёжь оставаться на территории Пермского края.

Это, прежде всего, возможность престижной работы, которую могут дать крупные компании, управленческие центры типа Pricewaterhouse Coopers (компания рассматривает в числе альтернативных вариантов пермскую площадку).

Всё взаимосвязано в современной жизни. У руководителей компаний, их сотрудников есть семьи, их дети нуждаются в качественном образовании, а пермским молодым людям – выпускникам школ и вузов нужны престижные компании, чтобы остаться в ре-

гионе. Не является ли утопией приход новых крупных компаний в наш регион? Скорее всего, нет. Есть тенденция оттока бизнеса из Москвы. Там – перенасыщение предприятиями, автомобильные пробки, плохая экология, очень высокая стоимость рабочей силы.

Представителей бизнеса при поиске новых инвестиционных площадок интересует, какое в регионе здравоохранение, каков уровень инфраструктуры, безопасности и т.д. Но, пожалуй, самым понятным является вопрос об образовании. Прежде, чем говорить о его развитии, надо понять, каков исходный уровень, и к чему надо стремиться.

В российском образовании есть хорошая история: много конкурентоспособных методик, прекрасных учителей, содержательных программ. Но в условиях практически закрытой экономики, определенной изоляции от мировых тенденций образование не могло в полной мере соответствовать требованиям прогресса.

Сегодня можно определить те направления, которые являются важнейшими для развития образования, приближения его к мировым стандартам.

Для Пермского края на сегодняшний день можно выделить три магистральных направления в создании конкурентоспособного образования. Эти направления должны носить инновационный характер, практически не имеющих аналогов в регионах России.

Первое магистральное направление – это сделать систему образования региона реальным *социальным лифтом*, который позволит создать стартовые условия для всех проживающих на территории края детей.

Для решения этой задачи необходим системный подход к образованию, создание выстроенного механизма непрерывного образования: дошкольное образование – общее образование – профессиональное образование – дополнительное образование.

Необходимо учитывать те риски, которые существуют в реальной действительности. Не все дети хотят учиться, не все могут учиться

углубленно, не все родители заинтересованы в том, чтобы дать детям образование.

Тех, кто входит в систему образования уже в дошкольном или в младшем школьном возрасте, можно условно дифференцировать на три группы:

- группа детей, которые хотят учиться и с раннего возраста «пашут». Эти дети получают «бонусы» от системы образования, они могут учиться в школах с повышенной учебной нагрузкой – лицеях, гимназиях, школах с углубленным изучением предметов;

- группа детей, которые не хотят «пахать», но их родители заинтересованы в их образовании. Для этих детей должна существовать система дополнительных образовательных услуг, цель которой – помочь им получить полноценное образование;

- группа детей, которые «не пашут», родители их не заинтересованы в том, чтобы дать им образование. Таких детей немало. Но они ни в коем случае не должны выпасть из сферы образования. Задача системы – сделать все, чтобы дать и этим детям возможность подняться на социальном лифте. Понятно, что делаться это может только за государственный счет и требует особых усилий.

Для решения задачи обеспечения всех трех групп детей адекватными образовательными услугами предполагается внести серьезные изменения во все этапы образовательного процесса.

В воспитании и обучении детей дошкольного возраста будет расширена государственная поддержка семьи. Конечной целью здесь является то, что дети с пятилетнего возраста должны стопроцентно проходить через систему детских дошкольных учреждений – государственных или частных (с государственной помощью). Для повышения качества услуг дошкольного образования необходимо создать в этой области конкурентную среду. Реализация этой задачи возможна только при появлении развитой системы негосударственных дошкольных образовательных учреждений.

В общем образовании цель изменений состоит в предоставлении каждому учащемуся возможность выбора образовательной

траектории в соответствии с потребностями и способностями. Для этого будет использоваться система региональных тестов – в первом, четвертом, седьмом классах, единый государственный экзамен – в девятом классе. В соответствии с тем, как учащийся пройдет эти тесты, он либо получит дополнительную образовательную поддержку в начальной школе (по результатам теста в первом классе), либо возможность выбора школы со стандартным или углубленным обучением, вплоть до программ международного бакалавриата.

В профессиональном образовании целью изменений является удовлетворение потребностей в кадровых ресурсах отраслей экономики Пермского края. Для этого необходим переход от полностью самостоятельного формирования заказа образовательных учреждений начального и профессионального образования к системе формирования заказа с участием работодателей. И здесь необходимо создание конкурентной среды между государственными и негосударственными поставщиками образовательных услуг.

В дополнительном образовании цель изменений совпадает с целью изменений в общем образовании. И здесь учащемуся предоставляется право выбора образовательной траектории, но речь идет о траектории дополнительного образования. Изменения пойдут в следующих направлениях:

- возрастет охват учащихся услугами дополнительного образования;

- увеличится доля услуг дополнительного образования, закупаемых у негосударственных поставщиков.

Говоря о социальном лифте, надо иметь в виду не только образовательный его аспект, но и воспитательный.

Проблема подростковой преступности – это не только проблема Министерства общественной безопасности. Это также проблема системы образования. Министерство безопасности борется с уже состоявшимися преступниками. Задача системы образования в том, чтобы подростки не стали преступниками. Задача очень сложна, ведь личность подростка формируется, прежде всего, в семье. Но толь-

ко школа, другие образовательные учреждения могут предотвратить развитие негативных личностных качеств, помогая ребенку найти себя, повысив свой образовательный, культурный уровень и уровень социализации.

Второе магистральное направление заключается в создании конкурентоспособного образования – это целый ряд инновационных проектов, составляющих сегодня образовательное «меню» Пермского края.

В него входят:

- школы для старшеклассников;
- международный бакалавриат;
- РСПО (региональный сертификат профессионального образования);
- Международные языковые центры;
- Университетский городок;
- Проект «Семейное воспитание»;
- Проект «Новая школа»;
- Региональное образовательное Интернет-пространство (технология Web 2.0)

Все эти направления представлены в проектах, которые ведет Министерство образования края. Рассмотрим их более подробно.

Проект «Школы для старшеклассников».

В Пермском крае появятся не просто новые школы, а школы для старшеклассников. Аналоги таких школ есть в современном мире. Так, в США каждая провинция имеет целый ряд таких школ, где учатся с 14-15 лет при двенадцатилетнем обучении. Каковы причины отделения старшей школы от начальной и средней? Для нашего края они состоят, прежде всего, в том, что есть школы с очень малым количеством старшеклассников, например, шесть человек. Такие школы есть в Коми-Пермяцком округе и в селах т.д. районов Пермского края. Это не лучший вариант социализации подростков. Возможности общения, проведения школьных мероприятий в такой школе ограничены. Трудно, а зачастую просто невозможно найти учителей для этих школ, потому что там неинтересно и невыгодно работать. Невозможно обеспечить такие школы оборудованием. Хороший кабинет химии сегодня стоит 3,5 млн руб. Кабинеты биологии, физики, информатики, комплексные лаборатории стоят огромных денег. Нереально покупать такие кабинеты для столь малочисленных школ.

Но ведь без всего вышеназванного образование превращается в профанацию!

Чтобы изменить ситуацию, нужно радикально новое решение.

В Пермском крае будет открыто восемь школ для старшеклассников (рис. 1). Про-



Рис. 1. Школы для старшеклассников и региональные ассоциации

ект финансируется краевым бюджетом, 220 млн руб. будет потрачено на оснащение школ. Строится, например, «Школа для старшеклассников» в Чусовом, там будут учиться все старшеклассники городского округа. Будет организовано до десяти классов в одной параллели. Разумеется, там предполагается не только учебная, но и внеучебная деятельность. Формы учебной работы будут различными: лекции, индивидуальная работа со школьниками, проектная деятельность

Проект «Международный бакалавриат». Выпускники школ с международным бакалавриатом одновременно с привычным аттестатом о среднем образовании получают диплом выпускника по программе международного бакалавриата, дающий право поступления в 700 университетов мира.

Программа будет осуществляться в трех направлениях одновременно: бакалавриат для начальной школы, бакалавриат для средней школы, бакалавриат для дипломных программ.

Бакалавриат для начальной школы – особого рода программы, которые совершенно по-другому, чем привычные программы, ориентируют ребенка в пространстве, они основаны на поисковых методах, позволяют воспитать креативность мышления, исследовательские качества. Дипломная программа впервые появилась в Женеве в 1968 году. Она была задумана как сеть школ с одинаковым качеством и универсальными программами для детей дипломатов, которые постоянно переезжают из страны в страну. Это можно сравнить с ресторанами «Макдональдс»: страны могут быть разные, а кухня всегда одинакова. Эти программы готовят гражданина с универсальным, глобалистским мышлением, критически мыслящего. Начальные и средние программы появились в 1997 г., они есть не во всех странах. В Перми было принято решение развивать все три уровня.

В России всего 11 школ международного бакалавриата: в Москве, Санкт-Петербурге, Самаре, Красноярске, Владивостоке. В Перми планируется открыть три. Для сравнения: в Великобритании их 111, во всем мире их число растет с каждым годом.

Проект «Региональный сертификат профессионального образования (РСПО)». Это локальный проект, он является первым в стране. Стартовал он 21 марта 2008 г. на выставке «Образование и карьера». Дело в том, что сегодня работодатель фактически не может разместить свой заказ на будущего работника. Это не позволяет выстроить стратегию развития кадрового потенциала, да и просто не всегда можно получить работников необходимого качества. 21 марта 2008 года в качестве эксперимента раздали сертификаты в кадровые службы предприятий. Это своего рода бланк для заполнения технического задания на конкретного специалиста – станочника, кузнеца и т.д. (рис. 2). В сертификате – целая серия купонов, которые обеспечивают подготовку специалиста в одном из 148 учреждений края. Появляется перспектива для предприятия: через некоторое время получить требуемого специалиста. Схема такова: предприятие запрашивает в Министерстве образования сертификат, затем заполненные сертификаты отдаются в образова-

The image shows a form titled "РЕГИОНАЛЬНЫЙ СЕРТИФИКАТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ". The form is divided into two main vertical sections. The left section is yellow and contains fields for personal information: ФИО (last name, first name, patronymic), паспорт (passport), адрес (address), образование (education), место расположения образовательного учреждения (location of the educational institution), and контактный центр (contact center). The right section is divided into four horizontal coupons of different colors: green (Купон РСПО № 1), blue (Купон РСПО № 2), pink (Купон РСПО № 3), and orange (Купон РСПО № 4). Each coupon has a grid for a barcode and some text. The coupons are labeled "Купон в группу РСПО № 1" through "Купон РСПО № 4".

Рис. 2. Сертификат профессионального образования

тельное учреждение, бюджетные деньги идут вслед за сертификатом. Сегодня образовательные учреждения финансируются по сметному принципу, и это приводит к нерациональным бюджетным затратам: выпускаются специалисты, которые не нужны предприятиям, или не того качества, какое требуется предприятиям. А нужных специалистов не хватает. Эта ситуация может и должна быть изменена.

Проект «Международные языковые центры». Цель этого проекта – создать трудовые ресурсы нового качества. Сегодня уже недостаточно подготовить специалиста с хорошими профессиональными знаниями и умениями. Предприятия осуществляют международные проекты, используют импортное оборудование, специалисты общаются с коллегами из других стран. Все это малоэффективно, если работники не владеют иностранными языками. В нашей стране по ряду причин нет традиций изучения иностранных языков, особенно это касается регионов. У нас, по сути, – немая нация. Это комплексная проблема. Нет соот-

ветствующей методики обучения языкам: языки учат, но не выучивают. Нет правильного контроля на выходе, когда уровень владения языком подтверждают независимые (лучше – иностранные) эксперты, о чем выдается сертификат. В других странах все это отработано, в нашей стране к этому не стремились и все еще мало стремятся. И даже такая простая проблема, как должное количество часов иностранного языка в школе, все еще не решается. Не хватает квалифицированных педагогов, слаба мотивация учеников. В общем, приходится признать, что на сегодняшний день сложно радикально изменить ситуацию с иностранными языками в образовательных учреждениях. Поэтому самое рациональное на сегодняшний день решение – это открытие в Перми международных языковых центров, таких, как **Berlitz**, **Inlingua**, **International House** и др. Они готовы представить очень разумные и технологичные программы обучения английскому языку для студентов и персонала ведущих крупных предприятий. Разумеется, они могут работать и с индивидуальными потребителями. У языкового центра **Berlitz**, например, опыт работы уже 130 лет.

Проект « Университетский городок».

Это один из главных проектов развития отрасли образования. Инициатива этого проекта исходит от губернатора края. Предполагается, что в университетском городке будут активные бизнес-центры, активная инновационная политика, новые технологии. Если все задуманное удастся свершить, уровень конкурентоспособности нашего региона резко возрастет. Пока идет выбор территории для реализации проекта. Почему проекту придается такое значение руководством края? Потому что это точка роста, это путь, по которому начнется переход к инновационной экономике.

Проект «Семейное воспитание». В крае есть очень серьезная проблема, связанная с недостатком мест в детских садах. 45 тысяч семей в крае сегодня стоит в очереди **ню**, чтобы получить место в детском саду. Чтобы решить проблему, надо построить 600 детских садов. Пока это нереально. В начале 90-х годов был демографический спад, и только в городе Пер-

ми было закрыто и передано частному бизнесу 90 зданий детских садов. Сейчас рождаемость увеличивается. Это прекрасно, но рассматриваемая проблема нарастает. Решение вопроса можно искать в негосударственной сфере. Варианты могут быть разными – частные детские сады, группы временного пребывания детей (где они остаются на определенное время). Но ведь здесь заложена некая социальная несправедливость, потому что разные затраты будут у тех, кто отдает детей в государственный или в частный детский сад, или решают проблему дошкольного образования как-то по-другому. Для смягчения этой ситуации в октябре 2007 г. по инициативе губернатора был принят новый проект для сельских территорий: родители ребенка, не посещающего детский сад, получают по 2 тыс. руб. в месяц. Они сами принимают решение, каким образом потратить эти деньги. В Перми, например, активно формируются мини-группы для детей. Проект уже реализуется в 14 территориях Пермского края (рис. 3).



Рис. 3. Реализация проекта «Семейное воспитание»

Проект «Новая школа». Целью реализации проекта «Новая школа» является создание оптимальной сети муниципальных образовательных учреждений, отвечающей лицензионным требованиям и обеспечивающей условия получения доступного качественного образования. Средства проекта направлены

на проведение ремонтных работ, установку охранно-пожарной сигнализации, приобретение оборудования и другие виды работ. Конечным результатом проекта является лицензирование образовательных учреждений, а также подготовка их к началу учебного года.

В 2007 г. на указанные цели в краевом бюджете было предусмотрено 1,3 млрд. рублей. В проекте приняли участие все муниципальные образования Пермского края. В результате реализации проекта лицензии получили 488 образовательных учреждений края, доля принятых к началу учебного года школ в 2007 г. составила 96% от общего количества школ в крае, что на 22% выше аналогичного показателя за 2006 г.

Проект «Региональное образовательное Интернет-пространство - технологии WEB2.0». Регион находится в проекте компьютеризации образования вместе с семью субъектами Российской Федерации с 2005 г., когда стартовал проект Мирового банка реконструкции и развития. В крае создано 46 центров в каждой территории – оптоволоконных, с мощными соединениями, с каналами связи, способных транслировать очень емкие цифровые образовательные ресурсы (так называемые ЦОРы) для учебного процесса. Это целая фабрика, имеющая свою сеть, ресурсы, кадры и т.д. Вместе с тем все школы подключены к Интернету по президентской программе, по национальному проекту «Образование». Все это предъявляет новые требования к учителям, к урокам. Коренным образом меняется качество образования, все больше уроков проводится с использованием Интернет-ресурсов. Сейчас стоит задача применить в образовании технологии Web 2.0. Цель – внедрить электронные журналы, выставлять оценки, размещать домашние задания, сделать возможным Интернет-диалог учителей и т.д. Но главная

цель – постоянное улучшение урока. Итогом будут знания учеников, их креативность, их подготовка к последующей деятельности.

Третье магистральное направление - новая траектория развития высшей школы в Пермском крае.

Про строительство университетского городка уже говорилось выше. Важнейшим направлением является формирование федерального университета. Инновационная стратегия развития региона требует выстраивания логической цепочки: вузы – академическая наука – производство. Условия создания такой цепочки в регионе существуют. Есть сильные вузы, научные институты, есть уже сформировавшиеся конкурентоспособные инновации в ряде отраслей. Это государственное управление – практически уникальное и по содержанию, и по организации. Внедрен электронный документооборот. Курс лекций, читаемый руководителями края в пермских вузах, тоже уникален, пока это единственный прецедент в стране. И это тоже определенный прорыв в высшем образовании. Так соединить теорию с практикой еще никому не удавалось. И, разумеется, изучение студентами процессов, протекающих на территории края, придает новое качество образовательному процессу.

У нас существуют такие авторитетные, зарекомендовавшие себя направления, как архитектура и дизайн, медицина, фармацевтика, двигателестроение, экономика, механика сплошных сред. Прекрасно развиваются информационные технологии.

Таким образом, есть мощный фундамент, на котором можно строить инновации, формировать образование не просто как отрасль, а как особый кластер экономики региона, как понятный и важный критерий конкурентоспособности края, как базу экономического, социального и культурного развития региона.

2.1.4. Социальная политика в Пермском крае

В сфере социальной политики стратегия развития Пермского края заключается в повышении эффективности региональных бюджет-

ных расходов на оказание адресной социальной помощи и поддержки социально незащищенным категориям граждан, среди которых особое

внимание уделяется таким категориям, как инвалиды и дети.

К первой категории социально незащищенного населения относятся инвалиды.

В соответствии с действующим законодательством, инвалид – лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектов, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты.

На территории Пермского края по состоянию на 01.06.2008 было зарегистрировано 254 324 инвалида. Среди причин, способствующих возникновению инвалидности, основными являются заболевания системы кровообращения, злокачественные новообразования, болезни костно-мышечной системы, туберкулез, травматизм.

Признание лица инвалидом, а также определение причины инвалидности, потребности в мерах социальной защиты, разработка индивидуальных программ реабилитации осуществляется федеральным учреждением медико-социальной экспертизы (МСЭ). На территории Пермского края данные функции выполняет Фе-

деральное государственное учреждение «Главное бюро МСЭ по Пермскому краю» (далее – учреждение МСЭ).

Социальная поддержка инвалидов – система мер, обеспечивающая социальные гарантии инвалидам, устанавливаемая законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением пенсионного обеспечения.

Социальная поддержка инвалидов, в соответствии с действующим законодательством, включает в себя следующие меры:

- медицинскую помощь;
- социально-бытовое обслуживание;
- образование инвалидов;
- обеспечение занятости инвалидов
- обеспечение инвалидов жилой площадью;
- обеспечение мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг;
- обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры;

Субъектами, реализующими меры социальной поддержки инвалидов, выступают (рис. 1):



Рис. 1. Субъекты социальной поддержки инвалидов

● представительства федеральных органов власти: Пермского края, Министерство образования Пермского края, Министерство социального развития Пермского края, Агентство по управлению социальными службами Пермского края, Агентство по управлению учреждениями в сфере здравоохранения, Агентство по занятости Пермского края;

● органы исполнительной власти Пермского края: Министерство здравоохранения

- органы местного самоуправления.

Различны и источники финансирования: федеральный бюджет, краевой бюджет, местный бюджет, внебюджетные источники.

Порядок предоставления мер социальной поддержки устанавливается как федеральным¹, так и региональным законодательством².

Рассмотрим меры социальной поддержки инвалидов (рис. 2).

Одной из мер социальной поддержки ин-

валидов является **оказание медицинской помощи инвалидам.**

Предоставление медицинской помощи основано на анализе структуры причин инвалидности. Основными направлениями медицинской помощи являются восстановительные медицинские мероприятия, реконструктивная хирургия, санаторно-курортное лечение. На федеральном уровне Пермским региональным отделением ФСС РФ сформирован и утвержден перечень санаторно-курортных учрежде-

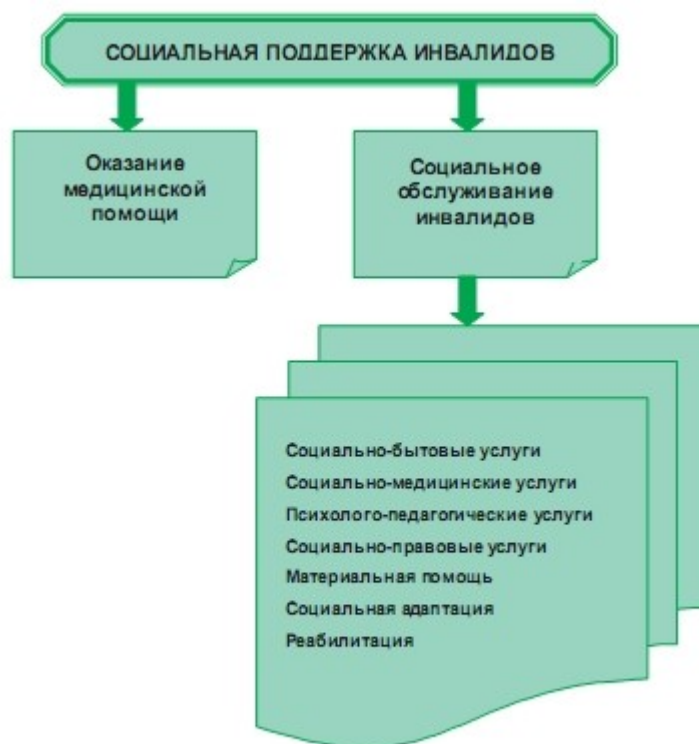


Рис. 2. Меры социальной поддержки инвалидов

¹ **Федеральный закон** от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ»; **Федеральный закон** от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»; **Федеральный закон** от 10.12.1995 № 195-ФЗ «О социальном обслуживании населения в Российской Федерации»; **Федеральный закон** от 10.12.1995 № 195-ФЗ «О социальном обслуживании населения в Российской Федерации»; **Закон РФ** от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»; **Закон РФ** от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в РФ»; **Распоряжение** Правительства РФ от 31.12.2005 № 2347-р «О федеральном перечне мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду»; **Постановление** Правительства РФ от 31.12.2005 №877 «О порядке обеспечения за счет средств федерального бюджета инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями».

² **Закон** Пермской области от 27.12.2004 № 1957-424 «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к информации, объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры Пермской области»; **Закон** Пермского края от 12.05.2006 № 5-КЗ «О краевой целевой программе «Реабилитация и обеспечение жизнедеятельности инвалидов Пермского края на 2006-2008 годы»; **Закон** Пермского края от 23.12.2006 № 46-КЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере образования»; **Постановление** Пермского края от 18.05.2007 № 99-п «О государственном стандарте социального обслуживания населения Пермского края».

ний, в которые осуществляется приобретение путевок для граждан льготных категорий.

Ежегодно свыше 10 тыс. чел. получают санаторно-курортное лечение на сумму 150-200 млн руб. При необходимости проезда к месту санаторно-курортного лечения и обратно на междугородном транспорте граждане льготных категорий обеспечиваются талонами на бесплатный проезд на автомобильном, за пределы Пермского края – железнодорожном транспорте.

Следующая мера социальной поддержки – **социальное обслуживание инвалидов.**

Социальное обслуживание - деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан.

Инвалидам, детям-инвалидам, нуждающимся в постороннем уходе и помощи, предоставляются медицинские и бытовые услуги в стационарных учреждениях, реабилитация в условиях дневного и временного пребывания, социальное обслуживание на дому.

На сегодняшний день на территории Пермского края функционирует сеть учреждений социального обслуживания, оказывающих различные услуги инвалидам.

Стационарное обслуживание предоставляется домами-интернатами для престарелых и инвалидов, психоневрологическими интернатами и детскими домами-интернатами. Сумма расходов краевого бюджета на стационарное социальное обслуживание составляет свыше 570 млн руб. (из них свыше 65 млн руб. – детские дома-интернаты).

В пятнадцати муниципальных образованиях края проведение комплексной *реабилитации* инвалидов обеспечивают реабилитационные центры для детей и подростков. В этих учреждениях функционирует 164 места для проведения реабилитационных мероприятий в условиях временного пребывания и около 3000 мест – в условиях дневного пребывания.

Наряду с предоставлением социального обслуживания бюджетными учреждениями в

2007 г. был размещен государственный заказ на предоставление услуги «реабилитация инвалидов в условиях временного пребывания». По итогам проведения конкурсных процедур в 6 территориях края 175 инвалидов получили возможность в течение 21 дня пройти курс реабилитации на базе санаториев, профилакториев Пермского края. Учитывая высокую эффективность такого рода реабилитационных мероприятий (в 95% случаев наблюдалась положительная динамика показателя результативности реабилитации) в 2008 г. планируется закупить реабилитационные услуги для 305 инвалидов.

Социальное обслуживание на дому ежегодно получают около 15000 инвалидов.

Детям-инвалидам дошкольного возраста предоставляются необходимые реабилитационные меры и создаются условия для пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа. Для детей-инвалидов, состояние здоровья которых исключает возможность их пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа, создаются специальные дошкольные учреждения.

При невозможности осуществлять воспитание и обучение детей-инвалидов в общих или специальных общеобразовательных учреждениях органы управления образованием и образовательные учреждения обеспечивают с согласия родителей обучение детей-инвалидов по полной общеобразовательной или индивидуальной программе на дому.

Профессиональная подготовка и профессиональное образование инвалидов в специализированных профессиональных образовательных учреждениях для инвалидов осуществляется в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами на основе образовательных программ, адаптированных для обучения инвалидов.

В соответствии с действующим законодательством инвалидам предоставляются *гарантии трудовой занятости* федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем проведения следующих специальных мероприятий, способствующих по-

вышению их конкурентоспособности на рынке труда:

- установления в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов;

- резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;

- стимулирования создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов;

- создания инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации инвалидов;

- создания условий для предпринимательской деятельности инвалидов;

- организации обучения инвалидов новым профессиям.

Предоставление мер социальной поддержки по занятости инвалидов осуществляется в форме:

- содействия в занятости;
- профессионального обучения;
- профессиональной ориентации.

Основным органом исполнительной власти субъекта РФ, реализующим меры социальной поддержки в части обеспечения занятости инвалидов, является Агентство по занятости населения Пермского края и Государственное учреждение Центр занятости населения (далее – ГУ ЦЗН).

Ежегодно содействие в трудоустройстве получают свыше 2000 чел., профессиональную реабилитацию – свыше 800 чел., профессиональное обучение прошли в 2006 г. 435 чел. и в 2007 г. – 140 чел., 2008 г. планируется обучить новым профессиям 150 чел.

В 2005 г. Министерством социального развития Пермского края был сформирован и направлен в Федеральное Агентство по здравоохранению и социальному развитию РФ регистр нуждающихся в жилье и вставших на учеты до 01.01.2005 инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов. Для обеспечения граждан, находящихся в данном регистре, Пермскому

краю в 2006 г. было выделено 30 829 тыс. руб., что позволило обеспечить жильем 66 семей. В 2007 г. сумма выделенных средств составила 50 586 тыс. руб., в результате чего жилье получили 139 семей. В 2008 г. сумма выделенных средств 53 056 тыс. руб., на которые планируется обеспечить жильем 100 семей.

Обеспечение мер социальной поддержки по *оплате жилого помещения и коммунальных услуг* осуществляется путем предоставления инвалидам и семьям, имеющие детей-инвалидов, скидки не ниже 50% на оплату жилого помещения (в домах государственного или муниципального жилого фонда) и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, – на стоимость топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению.

Кроме того, за счет средств бюджета Пермского края в соответствии с Законом Пермского края от 07.05.2007 № 34-ПК в случае превышения расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, либо одиноко проживающего гражданина в размере более 15% предоставляется субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

С 01.01.2008 полномочия на предоставление субсидий гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг переданы на уровень субъекта РФ. По отчетным данным, представленным территориальными управлениями Министерства социального развития Пермского края, в 2008 г. субсидии на оплату жилого помещения предоставлены 8520 инвалидам и семьям, воспитывающим детей-инвалидов на общую сумму 12 107 тыс. руб.

В соответствии с федеральным и региональным законодательством в крае создаются условия инвалидам и другим маломобильным группам населения для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры: железнодорожным, воздушным, водным, междугородным автомобильным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажир-

ского транспорта, средствами связи и информации.

Реализация данной меры социальной поддержки осуществляется путем целого комплекса мероприятий:

- обеспечение инвалидов, детей-инвалидов техническими средствами реабилитации, специальными средствами передвижения за счет средств федерального бюджета – на данные мероприятия в 2008 г. выделено 155 млн руб.;

- осуществление контроля за соблюдением норм, обеспечивающих доступ к объектам социальной инфраструктуры маломобильных групп населения при разработке проектных решений на новое строительство и реконструкцию зданий;

- разработка и производство транспортных средств общего пользования, средств связи и информации с приспособлением указанных объектов для доступа к ним инвалидов.

Помимо мер социальной поддержки Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию с 2005 г. централизованно производит закупку автомобилей с последующим направлением их в регионы для непосредственной выдачи инвалидам. В период с 2005 г. по 2008 г. инвалиды, проживающие на территории края, получили 205 автомобилей.

За счет средств бюджета Пермского края в рамках реализации краевой целевой программы «Реабилитация и обеспечение жизнедеятельности инвалидов Пермского края» предусмотрены дополнительные мероприятия, направленные на обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры:

- техническое обустройство безбарьерной среды типового здания профессионального училища № 25 г. Перми;

- создание и развитие службы «социальное такси на территории края»;

- обустройство зданий, занимаемых территориальными управлениями Министерства социального развития Пермского края для

беспрепятственного доступа маломобильных групп населения;

- приобретение тифлоинформационной техники для Пермской краевой общественной организации «Всероссийское общество слепых»;

- установка на перекрестках с интенсивным движением светофоров со звуковым сопровождением;

- доленое финансирование расходов общественных организаций на подписку на специальные издания для инвалидов;

- оплата услуг тифлосурдопереводчика;

- доленое финансирование издания газеты для инвалидов «Здравствуй» и ее бесплатное распространение среди инвалидов; и др.

На реализацию подпрограммы «Обеспечение доступа инвалидов к объектам инфраструктуры», «Социокультурная и информационная реабилитация» на период 2006-2008 гг. из краевого бюджета выделено свыше 18 млн руб.

Предоставление комплекса мер социальной поддержки инвалидам, предусмотренных действующим законодательством, фактически является их реабилитацией.

Под *реабилитацией инвалидов* принято понимать систему и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной и профессиональной деятельности. Конечной целью всего реабилитационного процесса является устранение или возможно более полная компенсация ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья со стойким расстройством функций организма, в целях социальной адаптации инвалидов, достижения ими материальной независимости и их интеграции в общество. Одним из показателей эффективности можно считать процент полной реабилитации³.

На протяжении последних лет показатели полной реабилитации инвалидов свидетельствуют об относительной стабильности реабилитационного процесса и находятся на уровне общероссийских (4,2–4,6%). В пока-

³ Полная реабилитация – снятие группы инвалидности, либо статуса ребенок-инвалид.

зателе полной реабилитации детей-инвалидов в последний год наметилась тенденция роста, причем данный показатель выше, чем в среднем по Российской Федерации: в 2005 г. – 8,2%, в 2006 г. – 8,9%, в 2007 г. – 10,25 %.

Вместе с тем, несмотря на довольно значительный объем реализуемых на сегодняшний день мер, существует ряд проблем, которые требуют незамедлительного решения.

Неэффективность мер социальной поддержки при трудоустройстве инвалидов.

Для решения данной проблемы в закон Пермской области от 05.11.2004 № 1689-344 «О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы» предлагается внести следующие изменения:

- работодателям, создавшим рабочие места сверх установленной квоты, а также работодателям, численность работников которых составляет менее 100 чел., трудоустроившим инвалидов – поощрительные меры в виде единовременной денежной выплаты;

- работодателям, создавшим специализированные рабочие места сверх установленной квоты, предусмотреть частичную компенсацию затрат, понесенных в связи с созданием рабочего места;

- работодателям, не выполнившим предусмотренную законом квоту, ввести штрафные санкции.

Неравный доступ детей-инвалидов, проживающих на территории различных муниципальных районов (городских округов), к мерам социальной помощи в части получения реабилитационных услуг.

Данная проблема связана с отсутствием в ряде территориальных образований реабилитационных центров. Для решения проблемы Министерством социального развития разработан проект нормативного правового акта, регламентирующего порядок направления нуждающихся в соответствии с индивидуальной программой реабилитации детей-инвалидов в получении данной услуги в реабилитационные центры. Каждому муниципальному образованию края будет выделена квота на реабилитацию детей-инвалидов. Формирование групп будет осуществляться территориальными

управлениями Министерства социального развития.

Вторая категория социально незащищенного населения - это дети. В Пермском крае в 2007 г. в сфере «Детство» осуществлялась реализация следующих проектов:

- «Устройство детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи»;
- «Реструктуризация сети детских домов»;
- «Ранняя профилактика социально опасного положения и социального сиротства»;
- «Выявление семей и детей, находящихся в социально опасном положении (СОП)»;
- «Реабилитация семей и детей, находящихся в социально опасном положении»;
- «Постинтернатная адаптация выпускников детских домов и замещающих семей».

По каждому проекту были определены задачи, механизмы реализации и показатели их результативности, сформирован проектный офис, определены центры ответственности по направлениям реализации проектов.

Управление проектами осуществлялось через подписание соглашений и бюджетных заданий с исполнительными органами государственной власти края, органами местного самоуправления. Регулярно осуществлялся мониторинг по показателям результативности. В рамках проектов внедрена система мотивации специалистов органов управления, служб органов местного самоуправления, учреждений социальной сферы на достижение конкретных результатов – конкурсы профессионального мастерства.

Рассмотрим результаты проектной деятельности в сфере «Детство» в 2007 г. и задачи на 2008 г.

Проект «Устройство детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи» реализует право ребенка жить и воспитываться в семье, как через реабилитацию и возвращение в кровную семью, так и через различные формы семейного устройства.

Целью проекта является максимальное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семейные формы (на усыновление, под опеку, в приемные, па-

тронатные семьи и т. д.). Основным показателем результативности данного проекта является количество устроенных в семьи детей-сирот, состоящих на учете в органах опеки и попечительства (рис. 3).

В реализации проекта в 2007 г. участвовали 48 муниципальных районов и городских округов края, в том числе муниципальные образования Коми-Пермяцкого округа.

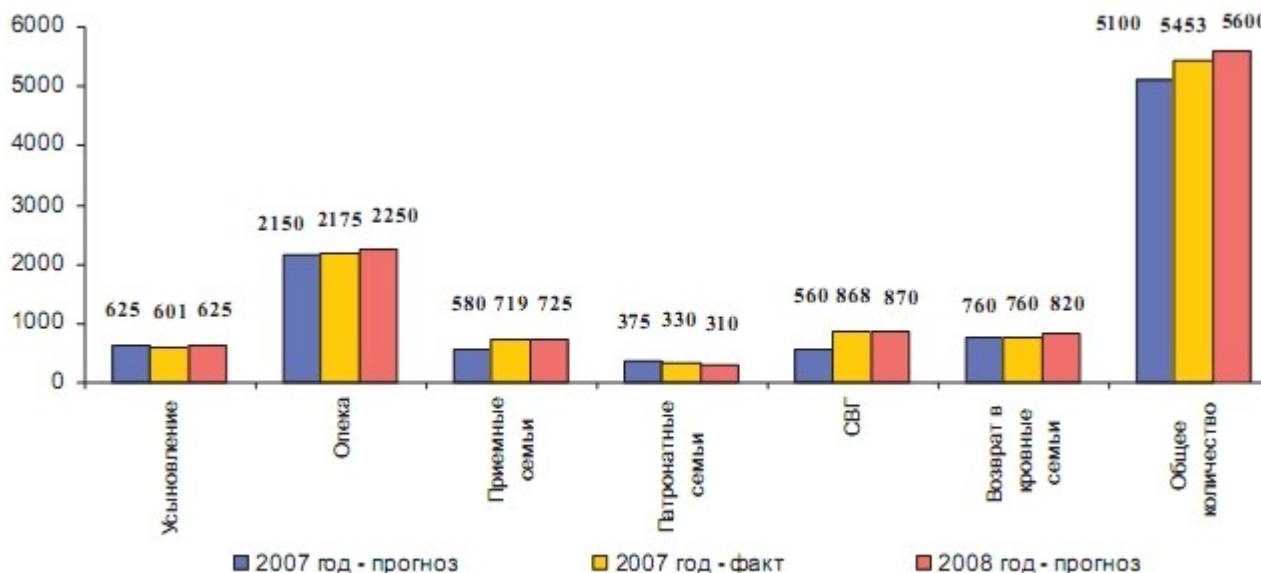


Рис. 3. Устройство в семью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (чел.)

На 01.01.2008 в Пермском крае 18 916 детей-сирот проживает в семьях. Это что составляет 89% от общего числа детей-сирот, состоящих на учете. Для сравнения аналогичный показатель в среднем по Российской Федерации составляет 68%.

Всего в 2007 г. в различные формы семейного устройства было устроено 5 431 ребенок, в т.ч.:

- усыновлены – 601 ребенок;
- переданы под опеку – 2 155 детей;
- устройство в приемные семьи – 718 детей;
- устройство в патронатные семьи – 327 детей;
- устройство в семейно-воспитательные группы – 868 детей;
- возвращено в кровную семью – 762 ребенка.

В течение 2007 г. почти в 2 раза увеличен показатель устройства в приемные семьи; почти в 4 раза увеличен показатель устройства в семейно-воспитательные группы (СВГ); в 2 раза увеличился показатель возвращённых в кровную семью.

Особое внимание в 2007 г. было уделено работе по подготовке потенциальных кандидатов в приемные семьи, патронатные семьи, воспитатели СВГ, а также большое внимание было уделено контролю и сопровождению их деятельности. В результате принятых мер уменьшилось количество отмен и возвратов из различных форм семейного устройства. По сравнению с 2006 г. количество отмен и возвратов сократилось более чем в 2 раза: в 2006 г. было возвращено 145 детей, в 2007 г. – 64 ребенка.

В перспективе на 2008 г. поставлена задача устройства на усыновление, под опеку, в приемные, патронатные семьи, СВГ не менее 91% состоящих на учете в органах опеки и попечительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Проект «Реструктуризация сети детских домов». Целенаправленная политика Правительства Пермского края по развитию семейно-воспитательных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, создали реальные условия для реструктуризации сети детских домов и формированию

новой инфраструктуры – Центров по сопровождению различных видов замещающих семей.

В 2006 г. перепрофилировано 9 детских домов, 1 детский дом ликвидирован, 1 детский дом реорганизован путем присоединения. В 2007 г. перепрофилировано 20 детских домов. В 2008 г. и 2009 г. планируется перепрофилировать 27 и 30 детских домов соответственно (рис. 4).

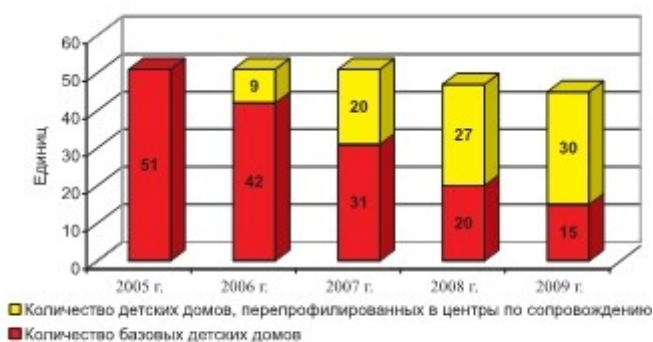


Рис. 4. Реструктуризация сети детских домов (ед.)

С 1 сентября 2007 г. в Пермском крае начали работу 9 краевых государственных Центров по устройству детей в семьи в следующих территориях: г. Пермь (два Центра), г. Александровск, г. Березники, г. Губаха, г. Гремячинск, г. Чусовой, Очерский район с тремя филиалами в Большесосновском, Оханском и Частинском районах, Суксунский район с двумя филиалами в Кишертском и Ординском районах.

С 01.01.2008 двенадцать муниципальных Центров по устройству детей в семьи приняты в государственную собственность края. Это Центры, расположенные в г. Перми (один Центр), Лысьве, Чайковском и Бардымском, Березовском, Ильинском, Карагайском, Нытвенском, Осинском, Сивинском, Уинском, Усольском районах.

В настоящее время в 25 муниципальных образованиях, что составляет 55% от их общего числа, функционируют Центры и их филиалы по сопровождению замещающих семей. В 2008 г. будут перепрофилированы шесть детских домов в Центры сопровождения и соз-

даны филиалы Центров в территориях: г. Добрянке, г. Кизеле, г. Краснокамске, г. Кунгуре, г. Соликамске, а также в Еловском, Куединском, Октябрьском, Пермском, Чердынском, Чернушинском районах. В перспективе планируется создание Центров или их филиалов в каждом муниципальном образовании Пермского края, наряду с 15 базовыми детскими домами, предоставляющими патронатное воспитание.

Понимание остроты проблем, связанных с отсутствием жилья, навыков самостоятельной жизни, выбора профессии и возможности трудоустройства детей-сирот и лиц из их числа привело к разработке еще одного отраслевого проекта «Постинтернатная адаптация выпускников интернатных учреждений и замещающих семей в Пермском крае».

Целью данного проекта является снижение количества детей-сирот, нуждающихся в предоставлении жилья, не получивших профессионального образования, не трудоустроенных, совершивших правонарушения.

Инновационной составляющей данного проекта является внедрение новых технологий работы базовых детских домов и создание кадетского движения для детей-сирот. Открытие кадетского отделения состоялось 1 сентября 2007 г. на базе детского дома-школы № 3 г. Перми с общим количеством воспитанников 50 чел. К 2010 г. будет организовано обучение и подготовка кадет из числа сирот с 5 по 11 классы в количестве 130 чел. В рамках проекта отрабатывается механизм продолжения обучения выпускников кадетских классов, получения ими военного образования в суворовских училищах и кадетских корпусах, учебных заведениях системы МЧС, службы в вооруженных силах Российской Федерации. В настоящее время подписан протокол о взаимодействии Агентства, Министерства общественной безопасности края и краевого военного комиссариата о направлении кадет-сирот в военные учебные заведения и службу на контрактной основе (рис. 5).

Еще одним направлением данного проекта является «Постинтернатное сопровождение выпускников детских домов и замещающих семей», в рамках реализации которого создан



Рис. 5. Постинтернатная адаптация выпускников детских домов и замещающих семей

краевой регистр лиц из числа детей–сирот. В уставную деятельность Центров сопровождения включена работа по организации постинтернатного сопровождения выпускников детских домов и замещающих семей. Также подготовлены изменения в закон «О патронатном воспитании» в части установления института постинтернатного воспитания и сопровождения лиц из числа детей–сирот в возрасте от 18 до 23 лет. Предусматривается заключение трехстороннего гражданско-правового договора между территориальным управлением Министерства социального развития края, постпатронатным воспитателем и центром по сопровождению в интересах данной категории лиц. Лицу, осуществляющему постпатронатное сопровождение, предусмотрена выплата денежного вознаграждения в размере 1 тыс. руб. в месяц.

Детское сиротство – это крайняя форма социального неблагополучия детей, поэтому важно создать систему ранней и докризисной профилактики социально опасного положения и социального сиротства, направленную на оказание своевременной комплексной помощи семье и детям. Для этого на территории Пермского края реализуется **проект «Ранняя профилактика социально опасного положения и социального сиротства».**

Целью данного проекта является возвращение детей «группы риска» в «норму» по результатам индивидуальной коррекционной работы.

Работа по внедрению данного проекта началась в 2007 г. В большинстве муниципальных образований края создана соответствующая нормативно-правовая база, разработаны муниципальные модели ранней профилактики, создан регистр детей, находящихся в «группе риска» (в формате TablePro).

На сегодняшний день края звенья профилактики введены в женских консультациях 27 муниципальных образований, в детских поликлиниках – 41 муниципальном образовании, в школах и дошкольных учреждениях – 42 муниципальных образованиях.

На учете в «группе риска» в 2007 г. состояло 20 278 чел.; из них в системе образования – 14 913 чел., в системе здравоохранения – 5 365 чел.

По результатам индивидуальной коррекционной работы с детьми «группы риска» в норму было возвращено 2 636 чел., что составило 13 % от общего числа детей «группы риска», стоящих на учете.

В 2007 г. из числа детей «группы риска» 1 216 чел. были поставлены на учет как дети, находящиеся в социально опасном

положении, и с ними была продолжена индивидуальная реабилитационная работа с привлечением специалистов всех субъектов профилактики.

На 2008 г. для реализации проекта «Ранняя профилактика социально опасного положения и социального сиротства» определены следующие задачи:

- увеличить удельный вес детей «группы риска», возвращенных по результатам индивидуальной коррекционной работы в норму до 15%;
- уменьшить удельный вес детей «группы риска», перешедших в социально опасное положение до 5%;
- создать и развить систему организации досуга подростков «группы риска» в клубах по месту жительства.

Проект «Выявление семей и детей, находящихся в социально опасном положении». Целью данного проекта является максимально раннее и своевременное выявление социального неблагополучия семей и детей.

В 2007 г. в рамках реализации данного проекта были проведены следующие мероприятия:

- создан регистр детей, находящихся в социально опасном положении, в формате TablePro, позволяющий оперативно анализировать ситуацию по различным параметрам и принимать соответствующие управленческие решения;
- укреплен кадровый состав специалистов, совместно с активами школьников разрешают занимающихся выявлением семей и детей, находящихся в социально опасном положении, за счет введения в каждой территории специалиста по выявлению, организовано их обучение и методическое сопровождение их деятельности.

В течение 2007 г. было выявлено и поставлено на учет в муниципальных комиссиях по делам несовершеннолетних 3 531 семья и 6 086 детей, находящихся в социально опасном положении. Это превышает прогнозные показатели по выявлению семей на 4%, по выявлению детей на 16%. Также в 2007 г., по сравнению с 2006 г., на 4% увеличилось раннее выявление детей в возрасте до 7 лет, находящихся в социально опасном положении.

Приоритетом данного проекта на 2008 г. является обеспечение раннего выявления неблагополучия детей в возрасте до 7 лет.

Проект «Реабилитация семей и детей, находящихся в социально опасном положении» направлен на реабилитацию детей, состоящих на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних, через организацию индивидуальной профилактической работы.

Показателем результативности проекта является снижение численности семей и детей, находящихся в социально опасном положении.

В результате деятельности по проекту в 2007 г. через внедрение системы межведомственной комплексной реабилитации численность семей и детей в социально опасном положении снизилась в крае на 12%.

В 2007 г. в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав поставлены на учёт и выданы постановления о проведении индивидуальной профилактической работы на всех выявленных семей и детей, находящихся в социально опасном положении.

В рамках данного проекта, с целью профилактики повторных правонарушений и преступлений несовершеннолетних, в деятельность субъектов профилактики внедряются восстановительные технологии.

В настоящее время в учреждениях образования края создано более 190 школьных служб примирения, в которых педагоги совместно с активами школьников разрешают конфликтные ситуации среди несовершеннолетних. Специалисты муниципальных КДНиЗП, различных социальных служб, прошедшие обучение восстановительным технологиям, используют их в процессе реабилитации несовершеннолетних.

В результате системной работы всех субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, внедрение восстановительных технологий в их деятельность в 2007 г., по сравнению с 2006 г., количество преступлений, совершаемых несовершеннолетними, снизилось на 3%, количество лиц, совершивших преступления снизилось на 12%.

Задачами 2008 г. являются выполнение прогнозных показателей по снижению численности семей и детей, находящихся в социально опасном положении на 10% и подростковой преступности на 8%. Для выполнения поставленных задач предполагается реализация следующих мероприятий:

- 100%-ый охват индивидуальной профилактической работой несовершеннолетних и их семей, находящихся в социально опасном положении;
- создание школьных (не менее 250) и муниципальных (не менее 25) служб применения.

2.1.5. Обеспечение личной и общественной безопасности на территории Пермского края

Обеспечение безопасности означает защиту личности, общества и государства от различного вида угроз, как внутренних, так и внешних. В Пермском крае существует система обеспечения безопасности, включающая:

- органы власти и управления всех уровней;
- территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Это ГУВД, УФСБ, Прокуратура и другие федеральные организации, работающие на территории края;
- организации и предприятия различных форм собственности, у которых в их учредительных документах заложены вопросы обеспечения безопасности своего персонала, производимых им работ (например, строительных), товарно-материальных ценностей.

Задачи всех структур обеспечения безопасности пересекаются, и на этом пересечении образуется область их эффективного взаимодействия. Именно это эффективное взаимодействие и есть задача Министерства общественной безопасности – исполнительного органа государственной власти Пермского края. Министерство общественной безопасности выполняет координирующую роль для соответствующих исполнительных органов власти, территориальных органов на местах, всех местных предприятий и организаций. Чтобы его деятельность была эффективной, необходимо выделить ключевые направления влияния на эффективное взаимодействие.

Прежде чем выделить ключевые направления деятельности Министерства, необходимо определить основные проблемы с точки зрения безопасности региона. К ним относятся:

- значительный уровень преступности и, как следствие, гибель людей в результате преступлений;
 - большое число чрезвычайных ситуаций, пожаров, дорожно-транспортных происшествий с тяжелыми последствиями;
 - значительный материальный ущерб в результате чрезвычайных ситуаций и пожаров;
- Источники проблем можно определить следующим образом:
- неполное соответствие системы обеспечения безопасности современным требованиям и социально-экономическим особенностям края;
 - ограниченность доступа к качественному обеспечению безопасности части населения региона;
 - ослабление воспитательной функции семьи, общественных организаций и образовательных учреждений;
 - недостаточная эффективность расходов на безопасность;
 - несовершенство системы мониторинга, анализа, прогнозирования и локализации последствий кризисных ситуаций.

Для решения этих проблем и устранения недостатков была радикально изменена модель управления силовым блоком. Создано Министерство, выделен определенный аппарат, сформулированы задачи по координации, организации и финансированию, реализуется целевая программа обеспечения личной и общественной безопасности, бюджет которой с 2005 г. по 2008 г. составляет около миллиарда рублей. Все предусмотренные программой ме-

роприятия профинансированы. Принят закон о противопожарной безопасности, в котором предусмотрена ответственность различных органов власти за чрезвычайные ситуации, в том числе и материальная ответственность. Реализован проект «Противопожарная безопасность» с бюджетом 150 млн руб. для закупки специфических средств пожарной охраны, в частности высотных лестниц. До этого в крае было 7 высотных лестниц, сейчас их 11, что соответствует нормативам.

Разработана стратегия деятельности Министерства, реформирована работа межведомственных комиссий, более активно привлекаются к решению задач обеспечения безопасности органы местного самоуправления и общественность.

Устойчивое социально-экономическое развитие Пермского края невозможно без решения стратегической задачи – укрепления законности и правопорядка, обеспечения личной и общественной безопасности и безопасности жизнедеятельности населения. Одной из главных проблем обеспечения безопасности в Пермском крае является борьба с преступностью.

Основной проблемой при обеспечении безопасности населения в Пермском крае является **значительный уровень преступности**. Преступность – тяжелейшая социальная проблема. На возникновение преступности оказывает влияние более 200 различных причин.

Пермский край относится к числу регионов с уровнем преступности, превышающим аналогичные показатели республик и областей Приволжского федерального округа и общероссийские показатели.

Рассмотрим, как изменилась ситуация в 2007 г. В 2007 г. зарегистрировано на 13,4% преступлений меньше, чем в 2006 г. По статистике преобладают преступления средней и небольшой тяжести – 70,4%. Уровень преступности из расчета на 100 тыс. населения составил 4306 преступлений (в 2006 г. – 4974 преступлений). Средний показатель снижения преступности по России составил 7,1%, по Приволжскому федеральному округу – 12,1%.

В структуре преступности Пермского края 71,3% составляют преступления против собственности (рис. 1). Из них 71% – кражи, 17% – грабежи.

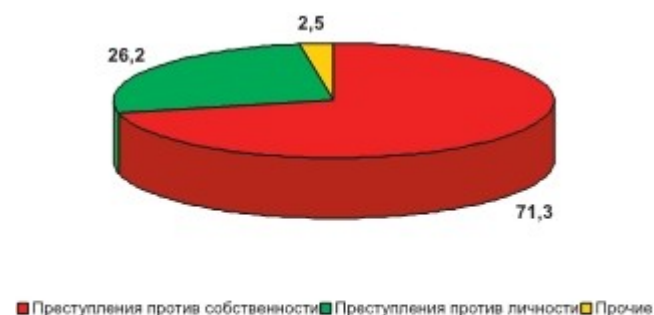


Рис. 1. Структура преступности Пермского края в 2007 г. (%)

В 2007 г. сложилась положительная тенденция снижения числа преступлений в общественных местах (- 4,5%). Число уличных преступлений сократилось на 3,5%. Удельный вес преступлений в общественных местах составил 9,0%, уличной преступности – 6,3%. Это самый низкий показатель в Приволжском ФО.

Отдельная проблема – это преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков. По сравнению с 2006 г. число этих преступлений выросло на 1,3%; по данному виду преступлений Пермский край вышел на 3 место в Приволжском ФО.

В 2007 г. вследствие общего снижения уровня преступности в крае сократилось на 19,8% число тяжких и особо тяжких преступлений. Их удельный вес в общей структуре преступности составил 26,2%. Кроме того, зарегистрировано на 10,1% меньше преступлений против личности (ст.105-157 УК РФ). На 20,4% меньше совершено умышленных убийств. На 6,6% зафиксировано снижение фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, из них фактов со смертельным исходом меньше на 17%.

В структуре лиц, совершивших преступления (рис. 2), также произошли изменения. Доля лиц без постоянного источника дохода в 2007 г. сократилась на 8,6%, ранее совершавших преступления – на 7,5%; ранее судимых – на 8,5%; несовершеннолетних – на 3,2%.

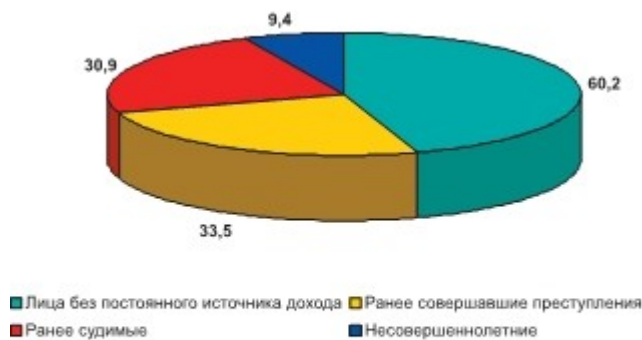


Рис. 2. Структура лиц, совершивших преступления в 2007 г. (%)

Среди путей решения проблемы снижения уровня преступности в регионе в качестве основных выделено два. Первый – это профилактика правонарушений, как система общегосударственных мер, направленных на устранение причин, предпосылок и условий совершения деяний, квалифицируемых как правонарушения и преступления. И второй – повышение эффективности деятельности правоохранительных органов.

По первому направлению определены три группы, оказывающие наибольшее влияние на воспроизводство преступности и криминализацию общества.

В этом списке мероприятиям профилактики преступности несовершеннолетних отводится особое место. Начинается все с ранней профилактики, которая распространяется в первую очередь на семью. Первой задачей является максимальное сокращение социально-опасных семей. Вторая задача – забрать из них детей. По статистике каждый четвертый выпускник детского дома совершает преступление. В замещающих семьях – уже каждый девятый. В среднем – каждый тридцатый.

Основную роль в этом направлении играют органы социальной защиты. Они имеют профессиональных социальных работников для работы с безнадзорными детьми и молодежью, совершающей правонарушения, отрабатываются различные инновационные модели работы с несовершеннолетними, молодежью и их семьями.

Привлечение общественных и некоммерческих организаций к решению задач

профилактики правонарушений несовершеннолетних, введение в образовательных учреждениях ставки школьных инспекторов милиции и формирование школьных служб примирения, меры по ограничению нахождения несовершеннолетних в вечернее и ночное время в общественных местах без контроля взрослых, административная ответственность родителей или их законных представителей за несовершеннолетних – это далеко не полный перечень направлений работы.

В результате в 2007 г. на 11,4% сократилось число несовершеннолетних участников преступлений (рис. 3).



Рис. 3. Динамика преступности несовершеннолетних в 2007 г.

Пермский край занимает первое место среди субъектов Российской Федерации по числу исправительных учреждений (52 колонии и СИЗО, 5,1% их числа в РФ). На втором месте Свердловская область – 48 учреждений, на третьем месте – Красноярский край (40).

В 2005 г. в расчете на 100 тыс. жителей в Российской Федерации приходилось 533 заключенных, в Пермском крае – в два раза больше (1164 чел.). В среднем по Европе этот показатель составляет 87 чел. Каждые пять лет состав осужденных обновляется, и ежегодно на свободу выходят около 6 тыс. чел., изначально «обремененных» девиантным поведением.

Мероприятия профилактики рецидивной преступности многообразны. Однако материальная составляющая жизни любого человека – это та опора, с помощью которой

он может самореализоваться. Более половины граждан после осуждения и отбытия наказания нашли работу (бывшие осужденные – 53,5%, условно осужденные – 60,7%). Таким образом, есть заказ на трудоустройство почти половины бывших осужденных. Очень немногие находят работу без проблем. Работа – это то, что вводит человека в нормальную жизнь, а гарантированная работа еще одно препятствие на пути нарушения закона. В структуре лиц, совершивших преступления, 60,2% не имеют постоянного источника дохода.

Для вхождения в нормальную жизнь освобожденных из мест лишения свободы необходимы:

- социальная реабилитация и адаптация в обществе;
- оперативное сопровождение и пресечение противоправных действий ранее судимых граждан;
- взаимодействие с органами внутренних дел по осуществлению контроля и проведению воспитательной работы с осужденными к условному наказанию;
- подготовка осужденных к жизни на свободе (обучение, формирование положительной жизненной позиции);
- ведение целенаправленной работы по социально-правовому сопровождению, психологической реабилитации лиц готовящихся к освобождению и освободившихся из мест лишения свободы;
- совершенствование законодательства и судебной практики, направленной на сокращение количества осужденных, содержащихся в местах лишения свободы;
- введение практики индивидуальных программ реабилитации осужденных, отбывающих наказание и готовящихся к освобождению;
- расширение участия всех субъектов профилактики правонарушений в реабилитации осужденных и лиц, освободившихся из мест лишения свободы;
- внедрение восстановительных технологий в практику работы учреждений исполнения наказаний;
- определение порядка осуществления контроля за поведением лиц, освобожденных

из мест лишения свободы, лиц, находящихся на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, и освобожденных из мест лишения свободы.

Практика работы в этом направлении пока не велика, но уже есть положительные примеры и результаты (рис. 4). Предпринятые в 2007 г. меры позволили на 7,5% снизить число преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступные деяния, и на 8,5% - совершенных ранее судимыми.

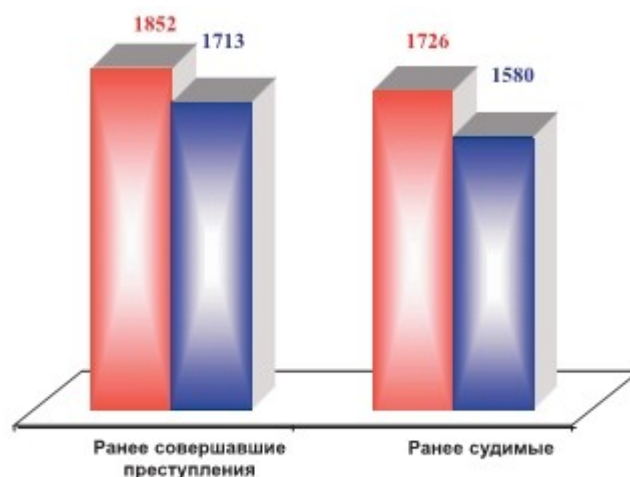


Рис. 4. Динамика повторной преступности в 2007 г. по сравнению с 2006 г. (чел.)

И третье направление профилактики – «пьяная» преступность. В 2007 г. в состоянии опьянения совершено 15,3% всех преступлений. И хотя число лиц, совершивших преступления в пьяном виде, снизилось на 17,5%, а число совершенных ими преступлений на 22,9%, профилактика пьянства остается одной из важнейших проблем (рис. 5)

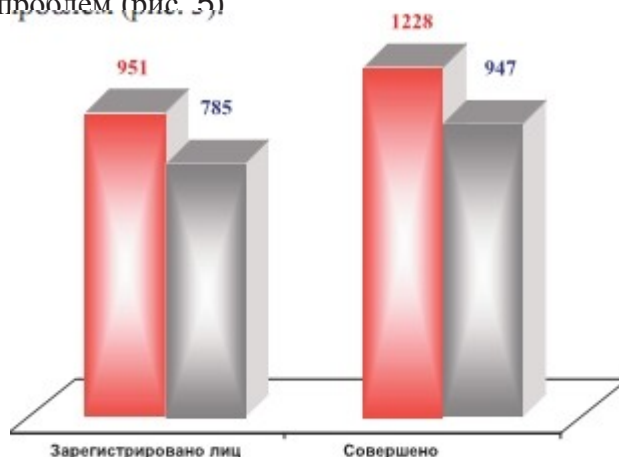


Рис. 5. Динамика «пьяной» преступности в 2007 г. по сравнению с 2006 г. (чел.)

Целью профилактики в этом направлении является снижение у жителей края, прежде всего у детско-юношеского населения, спроса на психоактивные вещества, снижение уровня «пьяной» преступности, пресечение распространения вредных привычек среди детей, подростков и молодежи.

Проблема злоупотребления психоактивными веществами, среди которых: алкоголь и его суррогаты, наркотические и токсические вещества, остро стоит перед Пермским краем, входящим в десятку субъектов Российской Федерации, где регистрируются самые высокие уровни заболеваемости алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией.

Показатель заболеваемости алкоголизмом и алкогольными психозами многократно превышает федеральный уровень. Неуклонно увеличивается доля женщин, взятых на учет с впервые установленным диагнозом «Синдром зависимости от алкоголя».

Выявляемость несовершеннолетних на этапе злоупотребления психоактивными веществами, когда еще возможно предотвращение зависимости, очень низка. Удельный вес подростков, наблюдающихся в группах риска по поводу злоупотребления алкоголем, наркотическими средствами и ненаркотическими психоактивными веществами, от общего числа состоящих на учете существенно меньше, чем в среднем по России.

В Пермском крае наблюдается катастрофический рост наркопотребления при снижении возраста первых проб. Если в 1996 г. признались в том, что пробовали наркотики лишь 5,3% подростков и юношей в возрасте 14–18 лет, а в постоянном употреблении не признался никто, то сегодня картина совершенно иная: 12,7% школьников пробовали наркотические вещества, 8-9,7% употребляют их время от времени, 1% прочно «сидят на игле». Группа риска по наркопотреблению, таким образом, превышает 20% школьников.

Психоактивные вещества стали легкодоступными для молодежи. Около 60% опрошенных молодых людей, употребляющих психоактивные вещества, отмечают от-

носительную несложность их приобретения. Психоактивные вещества приобретаются в школах, на дискотеках, в кафе, в хорошо известных местах на улицах, в парках, а также на квартирах распространителей и торговцев наркотическими средствами. Прогрессирующей алкоголизации детей и молодежи способствует, по сути, неконтролируемое положение с продажей спиртных напитков.

Субъекты профилактики недостаточно четко представляют свою роль в антинаркотическом процессе, имеют смутное представление о роли, функциях и полномочиях других субъектов профилактики. Вследствие этого возникает проблема несоординированности действий, отсутствия должного межведомственного взаимодействия.

До сих пор не сложилась система подготовки и повышения квалификации специалистов, работающих в сфере профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании. Содержательная сторона проводимых курсов повышения квалификации, используемый в большинстве случаев информационно-лекционный формат обучения уже не соответствуют требованиям сегодняшнего дня. Интерактивные формы обучения (тренинги, деловые игры) используются достаточно редко. В особенности слабо организована работа по повышению квалификации специалистов, работающих в сельских районах края.

В городах и районах края продолжает преобладать негативно-ориентированный подход к профилактике алкоголизма, наркомании, токсикомании среди учащихся, характеризующийся массовым информированием молодежи о вреде наркотиков, использованием стратегии запугивания, преобладанием массовых форм профилактики. Позитивно ориентированные стратегии, направленные на формирование у молодежи жизненных навыков (преодоление стресса, принятие решений, отстаивание своей позиции и др.) используются крайне редко. Профилактической работой по специальным программам формирования здорового образа жизни охвачены только 10% образовательных учреждений.

Общественность слабо вовлечена в процесс профилактики алкоголизма, наркомании

и токсикомании, мало используется потенциал семьи.

Не отработана система раннего выявления лиц, незаконно употребляющих психоактивные вещества, на уровне школы, семьи, мест досуга и контроля над ними.

В Пермском крае отсутствует развитая сеть детско-подростковых реабилитационных центров при невозможности большинства граждан оплачивать услуги коммерческой наркологии. Это учтено в направлениях деятельности Министерства общественной безопасности.

Следующая проблема – **большое число чрезвычайных ситуаций, пожаров, ДТП** и их тяжелые последствия. На территории Пермского края в 2007 г. произошло 87 чрезвычайных ситуаций (в 2006 г. – 97 чрезвычайных ситуаций) (рис. 6). Всего в результате чрезвычайных ситуаций в 2007 г. погибло 179 чел. (в 2006 г. 201 чел.); пострадало – 275 чел. (в 2006 г. – 696 чел.), нарушены условия жизнедеятельности более 60700 чел. (в 2006 году – 1560 чел.). Материальный ущерб в 2007 г. составил 21,8 млн руб. (в 2006 г. – 40,0 млн руб.).

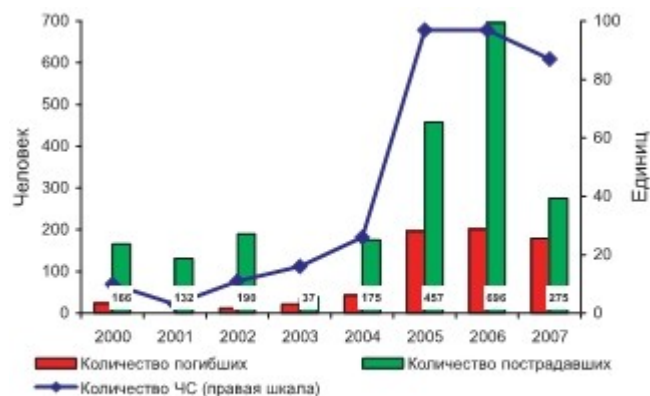


Рис. 6. Динамика чрезвычайных ситуаций

Постепенно снижаются показатели гибели людей на водных объектах, так в 2003 г. на водоемах утонуло 475 чел., в 2004 г. – 411 чел., в 2005 г. – 390 чел., в 2006 г. – 365 чел., в 2007 г. – 359 чел. В целях обеспечения безопасности людей на водоемах края, в первую очередь решаются вопросы по оборудованию пляжей, а также безопасной эксплуатации ледовых переправ.

В 2007 г. на автомобильных дорогах, улицах городов и населенных пунктов края допущено 4160 дорожно-транспортных происшествий, в которых погибло 632 чел. и ранено 4910 чел. (рис. 7). По сравнению с 2006 г. рост происше-

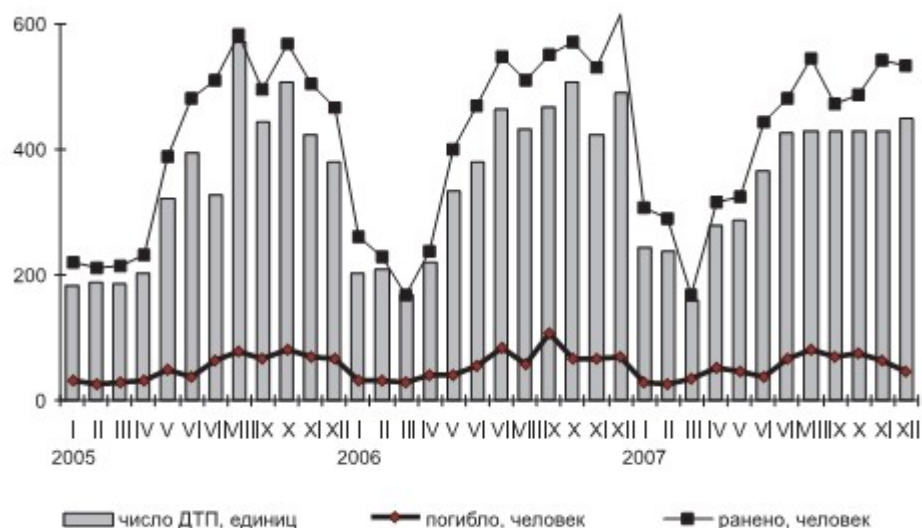


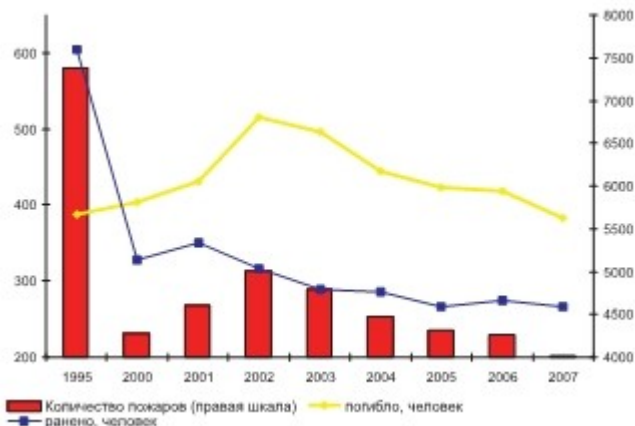
Рис. 7. Динамика дорожно-транспортных происшествий в 2007 г.

ствий составил 0,7%, однако число погибших и осложняет несоответствие темпов прироста раненых уменьшилось на 4,0%, и 0,1% соответственно.

Ситуацию с обеспечением безопасности дорожного движения, в первую очередь,

автотранспорта развитию улично-дорожной сети. Так только за 2007 г. парк автотранспорта увеличился на 8,3% и составил 743441 ед.

В 2007 г. в крае произошло 4013 пожара; ущерб от них составил 77,2 млн руб. В результате пожаров в данный период погибло 383 чел., травмировано 267 чел., спасено 881 чел. Динамика изменений данных показателей за 1995-2007 представлена на рис. 8.



Основными причинами пожаров явились:

- неосторожное обращение с огнем – 43%;
- нарушение устройства и правил эксплуатации электрооборудования – 20,3%;
- нарушение правил устройства и эксплуатации печей – 12,2%;
- поджоги – 12%.

Основными объектами пожаров стали жилой сектор – 74,2%; производственные здания – 5,2%; транспортные средства – 10,5%; склады, базы, торговые помещения – 2,8%.

Министерством общественной безопасности Пермского края и Главным управлением МЧС России по Пермскому краю проводятся мероприятия, направленные на укрепление кадрового состава и материально-техническое оснащение подразделений ГПС.

Такая ситуация сложилась в 2007 г. В 2008 г. была пересмотрена концепция обеспечения безопасности в регионе (рис. 9). В соответствии с ней начинается реализация

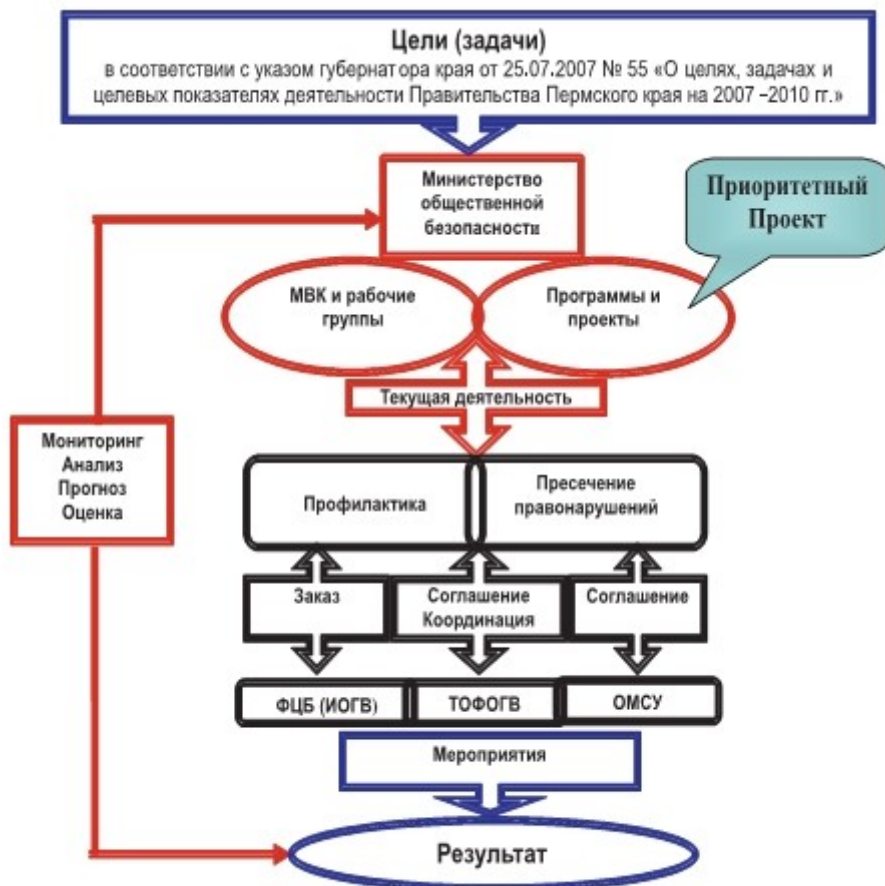


Рис. 9. Концепция обеспечения безопасности в Пермском крае

приоритетного проекта «Обеспечение безопасности жителей Пермского края».

В соответствии с данной концепцией претерпели существенные изменения отношения Министерства общественной безопасности с исполнительными органами власти края, территориальными органами федеральных органов власти и органами местного самоуправления (рис. 10). Теперь в соответствии с

полномочиями все участники проекта под руководством Министерства общественной безопасности работают на решение основной задачи – «Достижение средних показателей регионов-конкурентов». При этом каждый решает свою задачу по достижению показателей, определенных соглашениями.

Так Министерство социального развития совместно с ГУ ФСИН по Пермскому краю

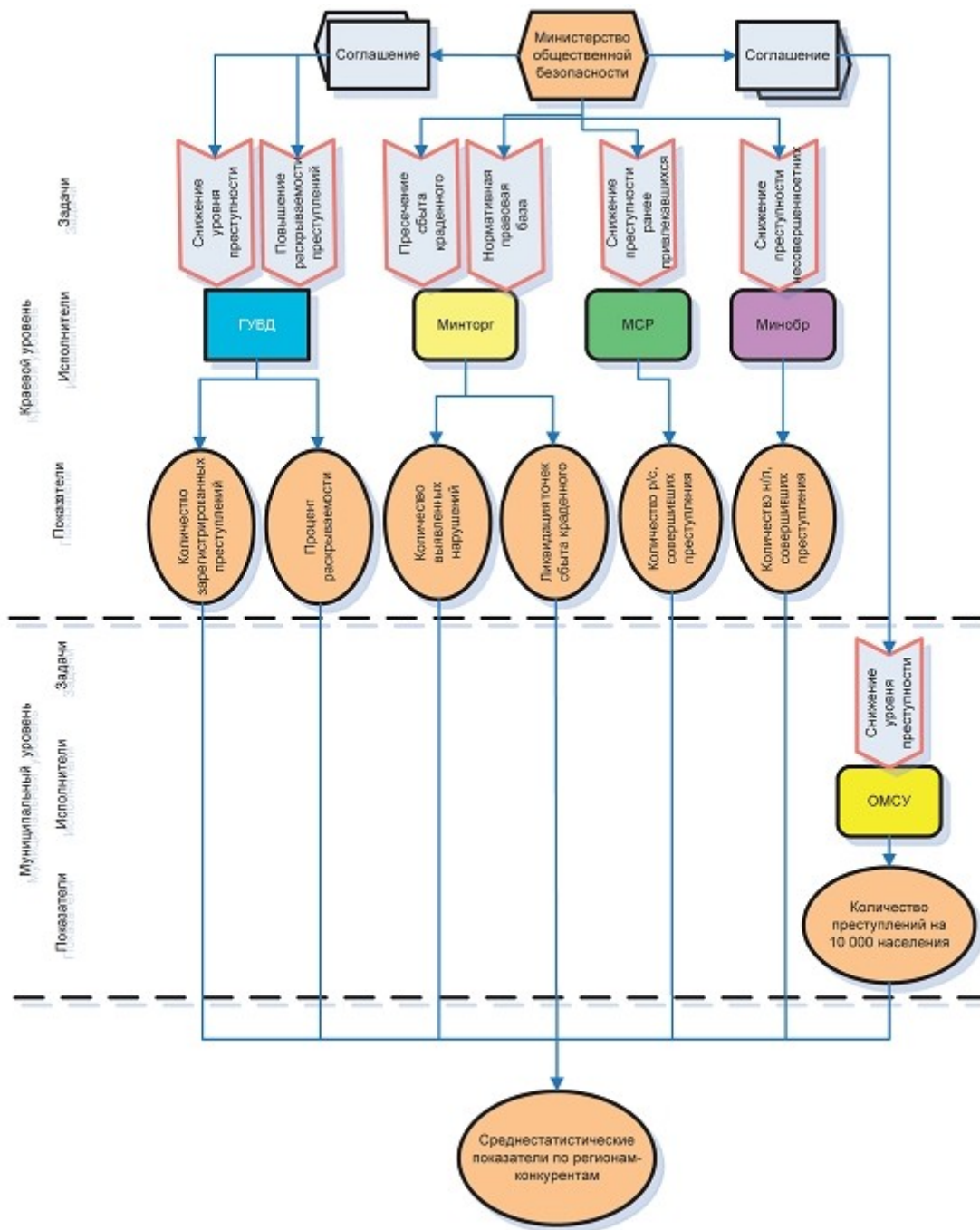


Рис. 10. Организация деятельности по приоритетному проекту «Обеспечение безопасности жителей Пермского края».

решает задачу снижения уровня рецидивной преступности, осуществляя мероприятия по социальной реабилитации и адаптации бывших осужденных, обеспечивает убытие освободившихся из мест лишения свободы иногородних к месту жительства.

Министерство образования отвечает за преступность несовершеннолетних. Министерство торговли совместно с Роспотребнадзором отвечает за порядок на потребительском рынке.

Непосредственно Министерство общественной безопасности на основании соглашений координирует деятельность органов местного самоуправления и ГУВД по Пермскому краю. Одна из основных задач, стоящих перед ГУВД – это повышение результативности правоохранительных органов в раскрытии преступлений. Ведь именно безнаказанность порождает преступность. На борьбу с ней и направлены мероприятия, проводимые Министерством.

Защищенность жизни людей является одной из главных характеристик привлекательности региона. Поэтому в регионе проводится политика, направленная на снижение количества погибших и раненых, снижение экономического ущерба от преступлений и повышение рейтинга среди регионов-конкурентов.

Принимаемые меры позволили закрепить наметившиеся в 2007 г. положительные тенденции. По состоянию на 1 июня 2008 г. снижение уровня преступности в Пермском крае составляет 15,3% (в Российской Федерации – 6,6%, в Приволжском ФО – 8,3%). В настоящее время Пермский край по количеству зарегистрированных преступлений на 100 тыс. чел. занимает 5 место в Российской Федерации.

За 5 месяцев 2008 г. в результате проведенных профилактических мероприятий количество краж, грабежей и разбоев по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. снизилось на 17,6 %, 13,7 % и 33,4%, соответственно. Количество преступлений в общественных местах и на улицах за данный период сократилось на 4,5 % и 9,5 % соответственно.

Определение по результатам НИР целевых групп профилактики и воздействие на них

позволило при минимальных затратах снизить уровень преступности по группам за 5 месяцев 2008 г.:

- несовершеннолетних – на 21,7%;
- рецидивной – на 5,4%;
- в состоянии опьянения – на 19,4%.

Число погибших в результате преступлений снизилось на 1,7%; на 5,8% меньше людей погибло в ДТП; снизилось число погибших при чрезвычайных ситуациях на 13,4% и происшествиях на водных объектах на 45,8%.

Логическим продолжением мероприятий по обеспечению безопасности населения и территории края является создание краевого информационно-аналитического Центра. Его внедрение в процессы организации взаимодействия и координации деятельности государственных органов власти и управления, организаций, предприятий, общественных организаций и объединений по защите населения и территории края позволит с большей эффективностью расходовать бюджетные средства, аккумулировать материальные и информационные ресурсы в едином центре ответственности.

Создание Центра обусловлено расширением круга задач на современном этапе, необходимостью перехода на новые технологии управления и повышением эффективности межведомственного взаимодействия.

Применяемые в Центре технологии управления предполагают:

- широкое применение ситуационного моделирования угроз, кризисов и чрезвычайных ситуаций;
- автоматизацию процессов поддержки принятия решений в режиме реального времени, автоматизацию планирования и контроля исполнения, видеоинформационное взаимодействие с зонами развития кризисных ситуаций;
- увеличение объемов информационного обмена с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;
- организацию взаимодействия и координацию деятельности сил и средств из единого уполномоченного центра.

Основу Центра составляют технические

средства оперативного мониторинга, анализа, моделирования, прогнозирования и передачи информации, объединенные интеграционной платформой и каналами связи с источниками информации (рис 11).

В целях обеспечения подготовки эффективных управленческих решений с использованием специальных программных средств моделирования готовятся рациональные варианты управленческих решений и их эффективные альтернативы.

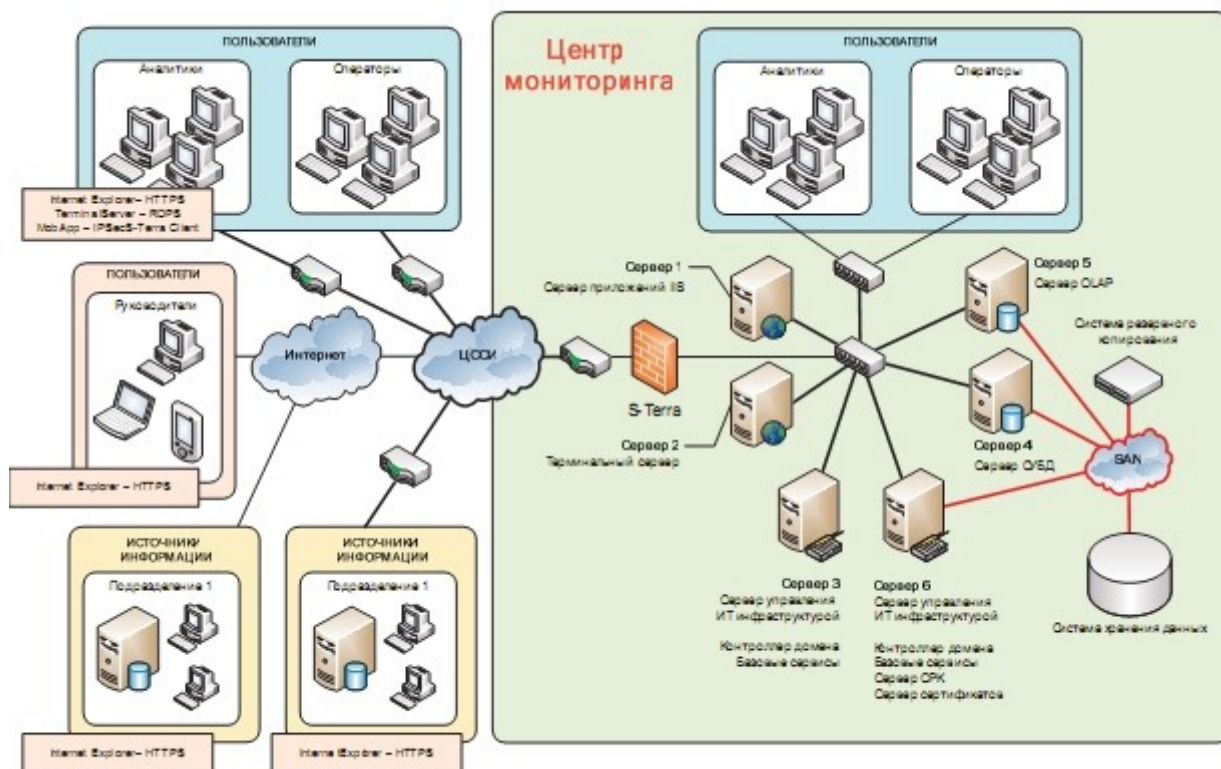


Рис. 11. Организация деятельности по приоритетному проекту

Деятельность, связанная с обеспечением безопасности, включает в себя решение задач по трем основным направлениям:

- защита населения от преступных посягательств и охрана общественного порядка;
- защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности;
- обеспечение безопасности дорожного движения.

Основу Центра составляет программно-аппаратный комплекс (рис. 12).

Развертывание Центра осуществляется по следующим основным направлениям:

Информационное объединение существующих диспетчерских центров территориальных органов федеральных органов власти (ГУВД, ГУ МЧС, УФМС и др.), служб

экстренного реагирования (03, 04, служб спасения, центра медицины катастроф и др.), специализированных учреждений (СМЭУ, Пермэнерго, Пермводоканал и др.). 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 криминогенных ситуаций;
- осуществлять мониторинг сил и средств постоянной готовности;

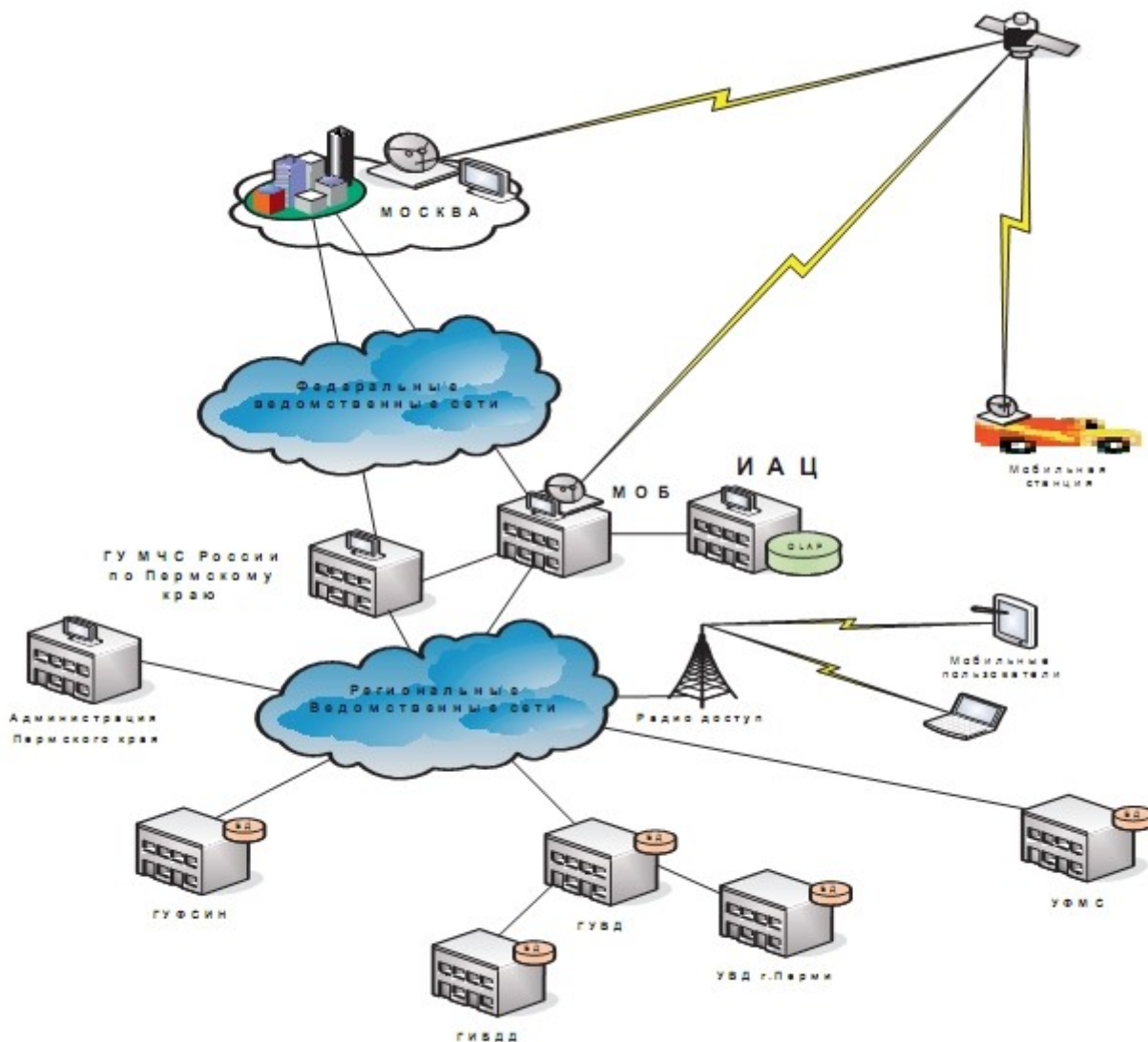


Рис. 12. Архитектура сети связи Центра

- осуществлять оповещение и информирование органов власти и управления о прогнозируемых и возникших криминогенных ситуациях и пр.

Создание дирекции краевых целевых программ. Хотя развитие инфраструктуры Центра и предусматривает несколько этапов, однако уже с 2009 г. появляется уникальная возможность использовать его при реализации краевых целевых программ «Профилактика правонарушений на территории Пермского края на 2009 – 2011 гг.» и «Безопасность дорожного движения на 2009 – 2012 гг.». Приобретенные в рамках Краевого целевого проекта системы видеонаблюдения, видеофиксации, управления движением и др., будут включены

ны в окружение Центра в качестве источников информации.

По программе профилактики использование оборудования Центра позволит:

- создать обширную доказательную базу для оперативного раскрытия преступлений, прежде всего на улицах – ее основу составляет архив материалов видеонаблюдения;

- обеспечить наличие на улицах (а затем во дворах и подъездах) систем видеонаблюдения, которое явится действенным средством профилактики уличной преступности;

В комплексе с другими мероприятиями это позволит значительно снизить уровень преступности вообще.

По программе *безопасности дорожного движения* использование возможностей Центра позволит:

- создать обширную доказательную базу нарушений (грубых нарушений правил дорожного движения, парковки транспортных средств и др.). Ее основу составляет архив материалов систем видеофиксации;
- снизить аварийность на дорогах и тяжесть последствий ДТП;

В комплексе с другими мероприятиями это позволит значительно улучшить ситуацию на дорогах, повысить дисциплинированность и сохранить жизни участников дорожного движения.

Предоставление государственных услуг с использованием уже созданного «Государственного информационного ресурса персональных сведений населения Пермского края», который является основой для интеграции баз данных специализированных ведомственных автоматизированных инфор-

мационных систем ГУВД, УФМС и Комитета ЗАГС. Промышленная эксплуатация «Государственного информационного ресурса персональных сведений населения Пермского края», обеспечение предоставления информации по запросам, в соответствии с действующим законодательством, обеспечит переход от бюджета закупок к бюджету услуг в сфере безопасности.

Все приведенные материалы показывают, что сложнейшие проблемы безопасности решать можно только совместными усилиями всех заинтересованных структур края, федерального округа и Российской Федерации. Единство целей и задач на всех уровнях послужит формированию позитивного правосознания граждан, нетерпимости общества к противоправным проявлениям и, как следствие, снижению уровня преступности и превращению Пермского края в регион, привлекательный для жизнедеятельности.

2.2. Экономическое развитие

2.2.1. Экономическая политика в Пермском крае¹

Рассматривая вопросы государства и конкуренции, О.А. Чиркунов отмечал, что в настоящее время регионы начинают работать по законам глобальной конкуренции, которая не ограничена государственными границами. Каждая страна или регион постепенно занимает свою ячейку в новом международном разделении труда. Территории, так же как бизнес, сталкиваются с жесткой конкуренцией за население, инвестиции. Товары разрабатываются в той точке мира, где сосредоточен интеллект, производятся там, где более доступны и дешевы средства производства – природные ресурсы, рабочая сила, и реализуются там, где есть покупательная способность. Люди ста-

ли мобильны и выбирают место жительства в России или за рубежом. В своем развитии регионы должны стремиться к усилению существующих и созданию новых конкурентных преимуществ в ответ на быстро меняющиеся условия рынка².

Конкурентоспособность региона – сложное, многогранное понятие, характеризующее возможности успешного развития региона. Очень важным для понимания конкурентоспособности той или иной территории является экономическое развитие и, говоря о Пермском крае, следует отметить, что важнейшим конкурентным преимуществом региона является его высокий экономический потенциал (табл. 1).

¹ При подготовке данного раздела использовались материалы раздела 2.2. «Экономическое развитие Пермского края» учебно-методического пособия «Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие / О.А. Чиркунов и др. – Пермь, 2007».

² Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие / О.А. Чиркунов и др. – Пермь, 2007. – С. 6.

Основные показатели социально-экономического развития Пермского края в 2007 г.

Наименование показателя	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
ВРП, млрд руб.	266,3	327,3	393,3	464,0*
ВРП на душу населения, тыс. руб.	95,8	118,6	143,6	170,5
Численность населения, тыс. чел.	2769,8	2748,2	2730,9	2718,2
Численность занятых, тыс. чел.	1346,0	1319,5	1339,6	1342,4
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток), млрд руб.	43,6	68,4	79,4	100,0
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	51,0	56,8	75,5	101,8
Доходы консолидированного бюджета, млрд руб.	39,5	47	56,6	78,7

* Значение ВРП в 2007 г. является оценочным.

Рассмотрим основные характеристики экономического развития Пермского края.

Пермский край - высокоразвитый промышленный регион и входит в число «опорных» регионов РФ.

По объемам валового регионального продукта регион находится на 12-м месте в Российской Федерации. Пермский край входит в число немногочисленных регионов-доноров, занимая 10-е место по сумме налоговых отчислений в бюджетную систему страны, что составляет около 2% от общероссийских поступлений.

Экономика региона в значительной мере диверсифицирована. Отраслями специализации Пермского края является широкий спектр отраслей промышленности, ключевыми из которых являются: добыча и переработка нефти, химическая промышленность, металлургическое производство, лесопромышленный комплекс, машиностроение.

Высокая обеспеченность природными ресурсами. Пермский край располагает богатейшим природно-ресурсным потенциалом, основу которого составляют минерально-сырьевые ресурсы (1374 разведанных месторождений по 49 видам полезных ископаемых). Регион характеризуется значительными запасами водных ресурсов, занимая по обеспеченности 1-е место на Урале, а также лесных ресурсов – леса занимают 69% территории края.

Энергоизбыточность региона. Пермский край является значимым энергопроизводителем, занимая 7-е место в стране по производству электроэнергии. Доля электроэнергии, поставляемой за пределы региона, составляет 18%. Таким образом, Пермский край является одним из немногих регионов, где сохраняется резерв генерируемых мощностей в условиях прогнозируемого энергодефицита.

Быстрорастущий, емкий внутренний рынок. По обороту розничной торговли в расчете на 1 человека Пермский край занимает 15-е место в РФ и 2-е – в Приволжском федеральном округе. При этом темпы роста потребительского рынка в регионе опережают среднероссийские.

Существующий потребительский спрос в регионе является основой для ускоренного развития внутренне-ориентированных отраслей промышленности и инфраструктурных отраслей экономики – строительства, транспорта, связи, торговли и прочих услуг.

Выше сформулированы особенности экономического развития Пермского края. Далее мы более подробно остановимся на анализе факторов, определяющих экономическое развитие в регионе. Но прежде следует определить, что собой представляет экономическое развитие. «Экономическое развитие» – это динамическое понятие, оно отражает тренд развития экономики территории.

Из этого следуют три вывода. Во-первых, экономическое развитие осуществляется через экономическое развитие не совсем корректно – фискальные инструменты: изменения налогов и характеризовать одним показателем: экономическо-государственных расходов. Третий подход к про- ское развитие всегда характеризуется выборкой ведению экономической политики может быть определенных показателей, в связи с чем воз- стабильным, включающим инструменты никает проблема определения их адекватного как монетарной, так и фискальной политики и набора. Во-вторых, важно определить период, направленным на сглаживание экономических на котором рассматривается понятие экономиче-циклов.

ского развития. И, в-третьих, необходим анализ На уровне региона ситуация несколько количественных значений выбранных показате- иная. Возможность экономической политики на лей. Экономическое развитие региона, в свою уровне региона определяется наличием инстру- очередь, определяет его экономическую полити- ментов, при помощи которых можно и нужно воздействовать на его экономику. Рассмотрим мер- приятий, направленных на достижение экономиче- эти инструменты.

ческого развития. Органы власти любого территориального образования, определяя степень своего влия- ния на экономику, формулируют собственную экономическую политику. На уровне государ- ства определяющими факторами могут быть инструменты монетарной политики, при кото- рых основное внимание в экономике уделяет- ся сфере денежного обращения, влиянию на изменение ставки процента, объема денежной массы и, как результат, на корректировку инфля- ционных процессов. Другой подход к политике государства – в большей степени фискальный, при котором влияние на основные показатели

В первую очередь, это налоги. К регио- нальным налогам относятся налог на имущество, транспортный налог, налог на прибыль, подоход- ный налог. Кроме налогов, следует выделить воз- можности регулирования рынков, лоббирования, лицензирования отдельных видов деятельности, проведения информационной политики.

Рассмотрим, как формируется экономиче- ская политика, другими словами, на какие во- просы необходимо дать ответ при построении набора инструментов, направленных на дости- жение экономического развития. Выделяются следующие характеристики экономической по- литики (рис. 1):

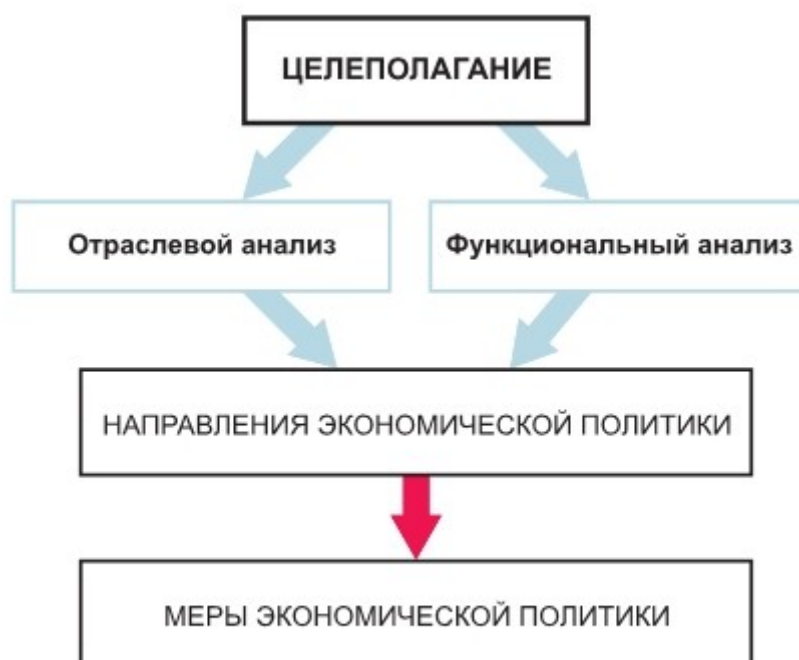


Рис. 1. Этапы экономической политики

- целеполагание, включающее отрасле- вой и функциональный анализ;
- направления экономической политики;
- меры экономической политики.

Суть целеполагания заключается в опреде-лении показателей, которые для экономического развития выступают в качестве целевых. Одним из ключевых факторов в конкуренции за население является наличие привлекательных рабочих мест и высокая заработная плата. Поэтому важным для блока «Экономическое развитие» определен показатель «Рост доходов населения» как производная функция от численности занятых и фонда заработной платы. Создать новые рабочие места планируется за счет расширения действующих и открытия новых предприятий с учетом расположенных на территории региона минеральных, земельных, лесных и иных ресурсов.

Важным атрибутом целеполагания является временной горизонт, который выбирается на основе инвестиционного цикла. Проведение региональной экономической политики на территории Пермского края стимулировало предприятия к обновлениям, внедрению новых проектов, реализации планов, смене собственников. Это означает, что эффект от инноваций будет иметь место на протяжении инвестиционного цикла этих предприятий, то есть пока не поменяют технологию. На территории края есть отрасли с разными циклами. Есть отрасли, у которых инвестиционный цикл составляет 40–50 лет, а есть отрасли, у которых цикл – полгода. В среднем по краю инвестиционный цикл составляет около 10 лет. Это означает, что экономическая политика

должна иметь примерно 10-летний временной горизонт.

Далее более подробно остановимся на составных частях целеполагания, а именно на отраслевом и функциональном анализе.

Отраслевой анализ позволяет понять, какие отрасли в настоящее время являются «локомотивами» экономического развития и какие отрасли обеспечивают экономическое развитие в будущем, то есть речь идет об инновационных отраслях. Отраслевой анализ экономики Пермского края позволил сделать следующие выводы.

1. Экономика Пермского края носит индустриально-сырьевой характер.
 2. Из производимых на территории Пермского края товаров и услуг 54% уходит за пределы территории и только 46% потребляется в регионе.
 3. В Пермском крае не наблюдается значительного роста экономики в натуральном выражении, что объясняется, во-первых, естественными ограничениями (исчерпаемостью природных ресурсов), во-вторых, ограничением производственных мощностей (например, при освоении Верхнекамского месторождения калийно-магниевых солей).
 4. Управляющие центры находятся за пределами Пермского края.
 5. Отрасли «новой экономики», являющиеся основой перспективного экономического развития Пермского края, имеют в ВРП очень малую долю.
- Отраслевой анализ экономики Пермского края выявил в 2007 г. следующие отрасли-«локомотивы» (табл. 2).

Таблица 2

Объем производства основными отраслями экономики Пермского края в 2007 г. (млрд руб.)

№ п/п	Наименование отрасли	Объем производства
1.	Нефтехимическая промышленность	133
2.	Электроэнергетика	92
3.	Транспорт	92
4.	Химическое производство	85
5.	Добыча полезных ископаемых	81
6.	Машиностроение	67
7.	Услуги	39
8.	Розничная торговля	35
9.	Строительство	34
10.	Металлургия	32
11.	Агропромышленный комплекс	31
12.	Лесопромышленный комплекс	28

Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что отрасли, являющиеся отраслями-«локомотивами» экономики Пермского края, ориентированы на добычу и переработку сырья.

Нефтяная промышленность развивается в Пермском крае с 1928 г. (второе месторождение в СССР; первое месторождение – Бакинская нефть, которая добывалась с конца XIX в.). В 70-е гг. XX в. ежегодная добыча нефти в Пермском крае составляла 40 млн т. Данная отрасль занимает самую высокую долю рынка, являясь одной из крупнейших в составе отраслевых комплексов региона, и имеет низкие темпы роста. Ежегодный объем добычи нефти составляет примерно 11 млн т (рис. 2). Объемы переработки нефти соответствуют объемам добычи – 11 млн т, но при этом следует отметить, что для переработки используется западно-сибирская нефть, а добытая в Пермском крае направляется в другие регионы. Это объясняется тем, что пермская нефть является высокосернистой, нефтеперерабатывающие предприятия в Пермском крае не имеют необходимых технологий для ее переработки.

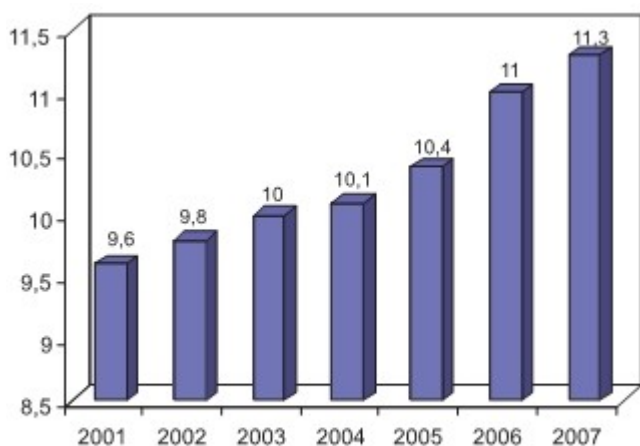


Рис. 2. Добыча нефти в Пермском крае (млн т)

Перспективы развития нефтяной промышленности определяются естественными ограничениями: по оценкам специалистов, запасов при данном уровне развития экономики хватит примерно на 45 лет. Исходя из этого дальнейшее развитие данной отрасли определяется необходимостью сохранить объемы добычи нефти на существующем уровне. В сред-

несрочной перспективе (до 2015 г.), согласно базовому сценарию развития экономики Пермского края, который предполагает высокий потенциал роста экспортно-ориентированного сектора при сохранении благоприятных внешних условий, основным фактором развития нефтяной промышленности будут являться мировые цены на нефть.

Развитие *электроэнергетики* Пермского края определяется следующими особенностями:

- Пермский край в целом является энергоизбыточным регионом, то есть производит электроэнергии больше, чем потребляет;
- отдельные территории края испытывают недостаток электроэнергии;
- Пермский край окружен энергодефицитными регионами, что обусловило выбор Пермского края в качестве базы для размещения управляющего центра ТГК-9, обслуживающего также Свердловскую область и Республику Коми.
- Развитие электроэнергетики определяется развитием других отраслей.

Регион обладает мощной энергетической базой, предприятия которой во многом независимы друг от друга, имеют различную технологическую основу. Ежегодно производится около 30 млрд кВт-ч электроэнергии (рис. 3). Доля электроэнергии, поставляемой за пределы региона, составляет 18%; это больше 1,08 МВт. Производство электроэнергии является заделом на ближайшие три года, базой для реализации новых инвестиционных проектов, прежде всего, в электрогенерации.

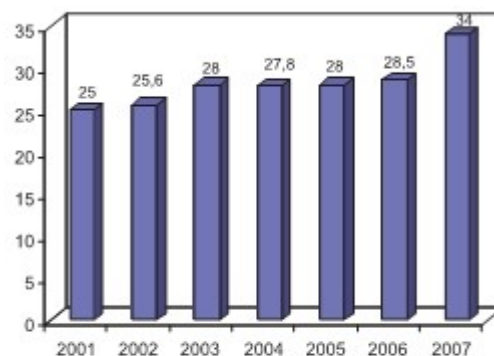


Рис. 3. Производство электроэнергии в Пермском крае (млн кВт-ч)

Для развития электроэнергетики важное значение имеют значительные запасы водных ресурсов, которые благоприятно расположены для нужд народного хозяйства и населения. По количеству естественных и искусственных водоемов, по водным и гидроэнергетическим ресурсам Пермский край занимает первое место на Урале.

Уникальное сочетание разнообразных источников энергии в Пермском крае, значительных водных ресурсов и площадей для новых производственных мощностей вместе с успешно функционирующим ТЭК создает все предпосылки для становления Пермского края как «энергетического сердца» восточной части европейского континента.

Лидерами в электроэнергетике являются ОАО «Территориальная генерирующая компания №9 (ТГК № 9)», филиалы ОАО «ТГК-9» в Пермском крае: Березниковская ТЭЦ-2, Кизеловская ГРЭС-3, Закамская ТЭЦ-5, Пермская ТЭЦ-9, Пермская ТЭЦ-13, Пермская ТЭЦ-14, Чайковская ТЭЦ-18.

В рамках инвестиционной программы Объединенная генерирующая компания – 1 (ОГК-1) на Пермской ГРЭС до конца 2010 г. планирует закончить строительство энергоблока № 4 на базе парогазовой установки 800 МВт. Стоимость проекта – более 12 млрд руб.

ОАО «ТГК-9» планирует строительство Ново-Березниковской ТЭЦ (электрическая мощность станции – около 400 МВт, тепловая – до 1000 Гкал/ч), сметная стоимость 7,4 млрд руб.

ОАО «ОГК-4» планирует ввести в эксплуатацию новый энергоблок Яйвинской ГРЭС в 2010 г., объем финансирования составит более 13 млрд руб. Также «ОГК-4» достроит третий энергоблок Березовской ГРЭС на базе ПСУ-800. Ввод ожидается в 2010 г., стоимость реализации проекта превышает 6 млрд руб.

Ведущее место в химической промышленности Пермского края принадлежит производству калийных и азотных удобрений. В регионе добывается 97% российских и 21% мировых калийных удобрений. Калийно-магниевая промышленность развивается

на основе Верхнекамского месторождения калийно-магниевых солей, которое является крупнейшим в России и вторым в мире по объему запасов.

По состоянию на начало 2007 г. в целом по месторождению запасы калийно-магниевых солей составляют по категориям А+В+С1 (балансовые запасы) – 15,6 млрд т; по категории С2 (забалансовые запасы) – 106,9 млрд т.

Крупнейшими разработчиками Верхнекамского месторождения являются ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит». Кроме этих двух предприятий лицензии на разработку участков этого месторождения недавно приобрели два крупных холдинга – МХК «ЕвроХим» и группа «Акрон». Основным видом продукции являются калийные удобрения (рис. 4).

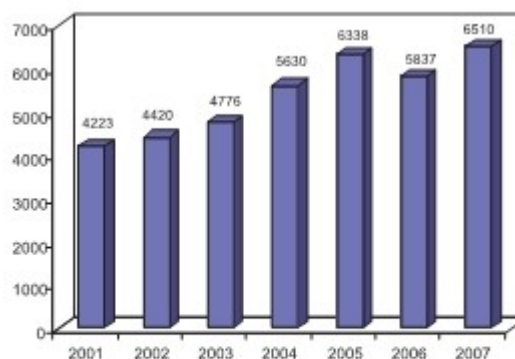


Рис. 4. Производство калийных удобрений в Пермском крае (тыс. т)

Перспективы развития калийной промышленности определяются тем, что в настоящее время имеющиеся производственные мощности используются полностью. Введение в разработку новых участков месторождения предполагает строительство новых рудников, что даст толчок дальнейшему развитию этой отрасли. Конъюнктура мирового рынка калийных удобрений благоприятна, спрос на калийные удобрения в среднесрочной перспективе будет расти опережающим темпом по сравнению с повышением спроса на азотные и фосфорные удобрения.

В основе развития азотной промышленности лежит использование газа. Основными предприятиями азотной промышленно-

сти на территории Пермского края являются ОАО «Метафракс», ОАО «Азот», ОАО «Минеральные удобрения», производящие главным образом азотные удобрения (рис. 5).

Кроме двух названных отраслей, развитие в Пермском крае получила нефтехимия. Пермский край имеет широчайший спектр химических производств, которые в России есть еще только в Нижнем Новгороде и Омске.

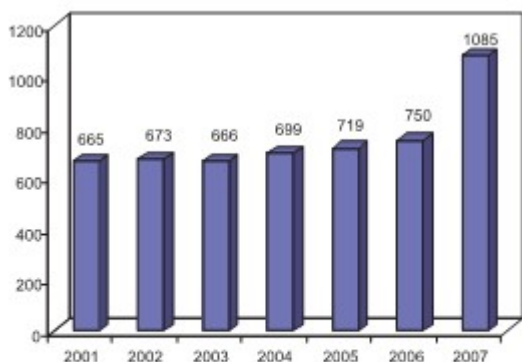


Рис. 5. Производство азотных удобрений в Пермском крае (тыс. т)

Транспорт в Пермском крае является одним из лидеров сектора, ориентированного на национальный рынок. Специфика развития транспорта на территории края определяется следующими особенностями.

- Наличие магистральных нефте- и газопроводов, пересекающих территорию Пермского края в широтном направлении. Это, наряду с климатическими условиями и наличием рабочей силы, обусловило развитие газопереработки на территории края.

- Пермский край является крупнейшим в России грузогенератором. Ежегодный грузооборот организаций транспорта в Пермском крае составляет более 40 млн т (из них 95% приходится на железнодорожный транспорт).

- Пермский край характеризуется выгодным транспортно-географическим положением: регион расположен на границе Европы и Азии, на пересечении трансконтинентальных железнодорожных, автомобильных и воздушных линий, на пересечении действующих и перспективных национальных и международных транспортных коридоров, является пор-

том пяти морей, имеет водный путь в Северную и Южную Европу.

- «Зависимость» развития транспорта от развития других отраслей.

В настоящее время, говоря о развитии транспорта в Пермском крае, а также учитывая его «зависимость» от развития других отраслей экономики как данного региона, так и соседних субъектов, одной из важнейших задач является превращение региональных дорог, имеющих тупиковые выходы, в участки межрегиональных трасс (более подробно об этом см. раздел 2.3.1). Кроме того, развитие транспорта предполагает реализацию комплексной программы промышленного и инфраструктурного развития республики Коми, Пермского края и Архангельской области (проект «Белкомур»). Данный проект обеспечит в регионе значительное увеличение объемов инвестиций и занятости в среднесрочной перспективе, а также даст мультипликативный эффект в развитии межрегиональных отношений.

Машиностроительный комплекс Пермского края отличается большим разнообразием и включает в себя: авиадвигателе- и судостроение, горно-шахтное, электротехническое, энергетическое, нефтепромысловое, транспортное, приборостроительное оборудование, средства связи, производство кабельных продуктов, оборудование для производства пищевых продуктов, сельскохозяйственное машиностроение. При этом предприятия производят или продукцию двойного назначения (гражданское машиностроение и ВПК), или только оборонную продукцию, что и определяет их тенденции развития: ОАО «Мотовилихинские заводы», ОАО НПО «Искра», ОАО «Пермский завод «Машиностроитель»», ОАО «Александровский машиностроительный завод», ЗАО «Искра-энергетика», ООО «Искра-Турбогаз», ОАО «Газмаш».

В сфере высоких технологий особое место занимают предприятия оборонно-промышленного комплекса. Пермский край занимает одну из ведущих позиций в мировых разработках и производстве авиационных и ракетных двигателей, артиллерии, взрывчатых

веществ, приборов для навигации и средств связи. Также визитной карточкой региона являются газотурбинные установки и электростанции, генераторы к паровым, газовым и гидравлическим турбинам, двигатели (для ракет и гражданской авиации).

Строительство является перспективной отраслью экономики Пермского края, развитие которой определяется спросом на ее продукцию. Комфортная среда обитания, развитый рынок жилья – необходимые условия привлекательности региона для проживания. Развитие жилищного строительства позволяет нам возможность изменить облик наших городов. Поэтому планирование удобных и красивых населенных пунктов, становление их архитектурного облика – одна из главных задач сегодня.

Три года назад перед Правительством была поставлена цель – выйти на ежегодный уровень ввода жилья 1 млн м² к 2010 г. Необходимо максимально приблизиться к этому показателю уже в 2009 г. И это реальность. По итогам 2007 г. в Пермском крае сдано 878,8 тыс. м² жилья, что по отношению к 2006 г. составило 122,2%. В том числе в 2007 индивидуальное жилищное строительство составило 338,3 тыс. м². Таким образом, средний ежегодный прирост жилья за 2002–2009 гг. составляет около 20%.

Специфика развития *торговли* в Пермском крае определяется следующими факторами:

- для торговли Пермского края характерна высокая доля реализации ТНП через локальные торговые сети («Семья», «Виват» и т.д.);

- в то же время на территории Пермского края практически отсутствуют торговые предприятия мировых торговых лидеров (например, «ИКЕА» и др.);

- товарооборот на 1 чел. в 2007 г. составил 81,1 тыс. руб. в год, что является одним из самых высоких показателей в Приволжском ФО;

- высокий уровень номинальной численной заработной платы (один из самых высоких в Приволжском ФО), составивший в 2007 г. 11 859 руб. в месяц.

Состав основных игроков *металлургической промышленности* уже на протяжении многих лет остается неизменным. Черная металлургия края представлена заводами полного цикла (ОАО «Чусовской металлургический завод», ОАО «Мотовилихинские заводы») и предприятиями передельной металлургии (в частности, ОАО «Лысьвенский металлургический завод»). Цветная металлургия, в свою очередь, базируется на переработке руды Верхнекамского месторождения калийных солей, содержащей магний и редкие металлы. Предприятия цветной металлургии расположены в Березниках (титаномагний комбинат корпорации «ВСПМО-Ависма», которое в 2006 г. вошло в состав «Рособоронэкспорта», и Соликамске (ОАО «Соликамский магниевый завод»). Кроме того, в Перми действует завод по производству вторичного алюминия (ОАО «Пермские цветные металлы»).

Развитие металлургии в Пермском крае обусловлено спецификой мирового развития данной отрасли. Дело в том, что металлургия – сильно интегрированная отрасль. Практически все металлургические предприятия мира входят в состав интегрированных бизнес-групп, таких как «Объединенная металлургическая компания», Евразхолдинг, Группа МДМ и др. Пермские металлургические предприятия поздно вошли в состав той или иной бизнес-группы, что, в свою очередь, обусловило и значительно более позднее, по сравнению с другими металлургическими компаниями, вхождение в мировое разделение труда.

Металлургическая продукция востребована, прежде всего, в машиностроительной (производство нефтедобывающего оборудования, аппаратуры связи, судов, кабельной, продукции военного назначения и иной продукции) и строительной (строительство жилой, офисной и торговой недвижимости) отраслях промышленности.

Крупнейшими потребителями металлургической продукции в Пермском крае являются Пермский моторостроительный комплекс, «Мотовилихинские заводы».

Ключевой проблемой для металлургической отрасли является дефицит металлолома. С одной стороны, у предприятий увеличивается потребность в этом виде сырья, с другой стороны, часть собираемого на территории Прикамья сырья уходит в соседние регионы. Кроме того, отрасль имеет ярко выраженную сезонность (весной происходит рост цен на продукцию металлургической отрасли).

В последние годы отрасль демонстрирует уверенный рост и имеет смысл говорить об инвестиционной привлекательности отрасли. Основной рост инвестиций приходится на компании, имеющие в своих активах сырьевые ресурсы, что позволяет им не зависеть от поставщиков.

Лесопромышленный комплекс (ЛПК) включает лесозаготовку, деревообработку, мебельную промышленность и целлюлозно-бумажную промышленность (ЦБК).

Пермский край является одним из крупнейших в стране по потенциальным возможностям лесопромышленного комплекса, целиком базирующегося на использовании собственных сырьевых ресурсов. В численном выражении общий запас лесов края – 1561,0 млн³м расчетная лесосека – 17,2 млн м³. Дополнительный лесосырьевой потенциал от рубок промежуточного пользования оценивается в 1,6–1,8 млн м³. Однако эти ресурсы используются в незначительной степени: за период 1990-2005 гг. вывозка древесины уменьшилась в крае почти в 4 раза, а в настоящее время освоение расчетной лесосеки края составляет 32 %.

По объему лесопромышленной продукции край занимает 6-е место среди регионов Российской Федерации, при этом по выпуску бумаги – 2-е место, по производству картона – 6-е, по производству деловой древесины – 11-е, по производству пиломатериалов – 10-е, по производству клееной фанеры – 5-е, по производству целлюлозы – 7-е место.

В Пермском крае на лесопромышленный комплекс приходится около 8,5% общего объема товарной продукции.

В настоящее время на территории края действует более 70 крупных и средних предприятий лесокомплекса, производящих прак-

тически полную номенклатуру пиломатериалов, столярных изделий, фанеры, ДСП и ДВП, мебель различного назначения, целлюлозу, бумагу и картон, лигносульфонаты, кормовые дрожжи, картонную тару и обои. Структура производства лесобумажной продукции Пермского края в настоящее время является следующей: ЦБП – 77,1%, деревообработка – 17,6%, лесозаготовка – 5,3%.

К числу крупнейших предприятий относятся: ЗАО «Пермский фанерный комбинат», ОАО «Соликамскбумпром», ОАО «Завод пиломатериалов «Красный Октябрь», ОАО «Пермский ЦБК», ОАО ЦБК «Кама», «Закамская мебельная фабрика».

Анализ работы лесопромышленного комплекса Пермского края за последние годы выявляет явный дисбаланс между лесозаготовительной и всеми перерабатывающими отраслями. На протяжении последних нескольких лет в отрасли отсутствует стабильный тренд развития: значения индекса производства колеблются от 96,3% (2002 г.) до 111% (2004 г.).

Для стабилизации развития лесопромышленного комплекса Пермского края в регионе принята Программа развития ЛПК, которая предполагает реализацию следующих направлений:

- тенденция к большему использованию лиственной древесины. Для того, чтобы придать этому процессу системный характер мероприятия Программы предусматривают превалирующую переработку лиственной древесины на базе создания новых крупных мощностей по выпуску легкомелованной бумаги, фанеры, древесных плит;

- внедрение технологических процессов глубокой переработки древесины;

- повышение инвестиционной привлекательности краевого ЛПК и привлечение инвестиций как в существующие предприятия, так и в создание новых современных производств;

- содействие эффективному внедрению современных технологий на предприятиях ЛПК, стимулирование инноваций, обеспечение изготовления и эффективное продвижение продукции на рынке;

- кадровое обеспечение ЛПК (подготовка и переподготовка квалифицированных кадров для предприятий ЛПК);

- развитие транспортировки продукции ЛПК, что напрямую связано с развитием транспортной инфраструктуры края.

В результате реализации данной Программы Пермский край должен войти в группу ведущих российских регионов по объему производства лесопромышленной продукции.

Агропромышленный комплекс (АПК). АПК представляет собой совокупность отраслей, производящих сельскохозяйственную продукцию и доводящих ее до потребителя. Развитие данного комплекса определяется агроприродным потенциалом, который довольно сильно различается по территориям края: север и восток края характеризуются неблагоприятным агроприродным потенциалом, юг и запад – относительно благоприятным.

Если говорить об отдельных отраслях сельского хозяйства, то применительно к растениеводству следует отметить, что Пермский край – это зона рискованного земледелия. Но в то же время природные условия являются благоприятными для развития кормовой базы для животноводства.

Ежегодно 50 тыс. т молока вывозится за пределы региона. Качество молока позволяет использовать его для создания закваски при производстве кисломолочных продуктов.

«Пермская картошка» – под этим брендом будут работать лучшие картофелеводческие хозяйства Пермского края. В рамках проекта «7 важных дел» губернатор поставил задачу – завоевать российский рынок по производству данного вида сельскохозяйственной продукции. ООО «Овен» – крупнейший производитель картофеля в регионе – в 2007 г. собрал 16 тыс. т картофеля; в планах – увеличить показатель до 30 тыс. т. Упакованный в фирменные пакеты, продукт пользуется большим спросом не только в крае, но и других регионах России. Так в 2007 г. данное хозяйство поставило около 60% произведенного картофеля в гг. Москва, Санкт-Петербург, а также в Краснодарский край. К 2010 г. картофелеводческие

хозяйства края увеличат посадки в три раза, а урожайность возрастет с 187 до 300 центнеров с гектара.

Кроме того, не следует забывать и о развитии промышленных отраслей сельского хозяйства, к которым относятся птицеводство и свиноводство. Автоматизация данного производства позволяет обеспечивать Пермскую агломерацию необходимой продукцией.

Мы рассмотрели особенности отраслей экономики Пермского края, которые в настоящее время выполняют роль отраслей-«локомотивов». Не менее важное значение для экономики края имеют отрасли новой экономики, которые могут обеспечить экономический рост в Пермском крае в будущем: наука, образование, здравоохранение, финансовая сфера, телекоммуникации и связь.

Подводя итог, следует отметить, что приоритет развития экономики Пермского края связан с интеграцией в мировое хозяйство, увеличением инвестиций, расширением экспорта. Этого можно достигнуть через участие предприятий обрабатывающей промышленности во внешнеэкономической продукции на основе высоких технологий. Другими словами, предприятия обрабатывающей промышленности, на базе которых можно развивать новые технологии, рассматриваются как «мультипликаторы экономического развития».

Перейдем теперь к функциональному анализу.

Функциональный анализ позволяет выяснить, что необходимо сделать для дальнейшего развития отраслей-«локомотивов» и инновационных отраслей; какие инструменты можно использовать для их эффективного развития в рамках поставленных целей. Функциональный анализ предполагает определение цели и выработку системы показателей для оценки ее достижения.

Определим цель – увеличение доходов населения через увеличение заработной платы. В качестве целевого показателя выступает фонд оплаты труда (ФОТ). Рассмотрим основные факторы, которые влияют на ФОТ.

Фонд оплаты труда определяется по формуле:

$$FPL = W \cdot E, \quad (1)$$

где FPL - фонд оплаты труда;

W – средняя заработная плата;

E – численность занятого населения.

Рассмотрим, от каких факторов зависит численность занятого населения:

$$E_t = E_{t-1} + LP_{new} - LP_{per}, \quad (2)$$

где E_t – численность занятых в момент времени t ;

E_{t-1} – численность занятых в момент времени $t - 1$;

LP_{new} – количество вновь созданных рабочих мест;

LP_{per} – количество выбывших рабочих мест.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что количество рабочих мест является управляющим фактором, который, в свою очередь, также представляет собой некую функцию, зависящую от тех или иных показателей. Так, количество вновь созданных рабочих мест зависит от объема инвестиций в ту или иную отрасль, а количество выбывших рабочих мест определяется рентабельностью производства.

Далее рассмотрим формирование средней заработной платы. Ее размер в целом зависит от объемов производства и от тарифов на те или иные услуги. Тариф можно представить в виде функции, зависящей от производительности труда.

В результате были определены показатели, изменение которых может существенно повлиять на изменение фонда оплаты труда. К ним относятся следующие:

- создание новых рабочих мест,
- выбытие рабочих мест,
- рентабельность производства,
- объем инвестиций,
- объем выпуска продукции,
- производительность труда.

Таким образом, применение функционального анализа позволяет определить направления региональной экономической политики для достижения поставленной цели. В качестве главной цели было определено уве-

личение доходов населения через увеличение заработной платы. Также были выделены факторы, воздействующие на целевой показатель фонда оплаты труда.

Для создания новых рабочих мест необходимо способствовать расширению рынков сбыта региональных производителей, осуществлять поддержку инвестиционных проектов (например, в сфере торговли, строительства и др.), а также развивать малое предпринимательство.

Для сокращения выбытия рабочих мест следует поддерживать традиционные отрасли (агропромышленный комплекс, лесопромышленный комплекс и др.) и способствовать обеспечению их трудовыми ресурсами.

Для повышения рентабельности в первую очередь необходимо снижать издержки бизнеса за счет снижения налогов; снижения стоимости земли за счет передачи земель в собственность, а также за счет снижения ставок на аренду земли; снижения стоимости услуг естественных монополий (устранение перекрестного субсидирования). Второе направление повышения рентабельности – поддержка приоритетных отраслей.

Для привлечения инвестиционных средств необходимо повышение инвестиционной привлекательности региона за счет проведения благоприятной для бизнеса налоговой, тарифной, земельной политики; адресной поддержки инвестиционных проектов; развития малого предпринимательства.

Для увеличения объемов выпуска необходимо способствовать расширению рынков сбыта региональных производителей, развитию малого предпринимательства, осуществлять поддержку приоритетных отраслей.

Для повышения производительности труда необходимо способствовать обеспечению трудовыми ресурсами, а также созданию благоприятного инвестиционного климата.

Все сказанное позволило сформулировать следующие направления экономической политики.

1. Привлечение инвестиций в экономику края.

2. Расширение рынков сбыта.

3. Разработка инновационной стратегии развития региона.

4. Поддержка приоритетных отраслей.

5. Развитие предпринимательства.

6. Снижение издержек бизнеса.

Совместные усилия власти и бизнес-сообщества должны быть направлены на создание благоприятного инвестиционного климата, который обеспечивает приток инвестиций в инновационные сектора экономики. Итогом деятельности должно стать не только повышение конкурентоспособности края, а также достойное место в процессе общей глобализации мировой экономики.

Над вопросом привлечения в край инвесторов работают как само Правительство, так и недавно созданный при Правительстве инвестиционный офис в Москве.

Наиболее активно Пермский край занимается привлечением инвесторов в такие отрасли как лесное хозяйство и деревообработка, логистика, развитие инфраструктуры, строительство гостиничных комплексов, туристических объектов, развитие наших промышленных предприятий, создание новых, например автомобилестроение, производство строительных материалов.

На фоне активной политики краевых властей по стимулированию инвестиций приступили или планируют приступить к началу реализации крупных инвестиционных проектов на территории края следующие предприятия: ОАО «Уралкалий», ОАО «Сильвинит», ОАО «Метафракс», ОАО «Березниковский содовый завод», ЗАО «СИБУР-ХИМПРОМ», ОАО «Соликамскбумпром», ОАО «АВИСМА-титаново-магниевого завода», ОАО «Мотовилихинские заводы», ОАО «Пермская научно-производственная приборостроительная компания». В основе этих проектов лежит увеличение производственных мощностей существующих предприятий, создание конкурентоспособной продукции с высокой добавленной стоимостью. Отметим, что большинство вышеперечисленных компаний входит в состав международных холдингов.

При этом реализация отдельных проектов, таких как заказ ОАО «Сильвинит на про-

изводство шести судов класса «река-море» судозаводу «Кама» (ООО «Верхнекамский судостроительный комплекс»), фактически означает восстановление в крае целой отрасли – судостроительного производства.

Задача Правительства организовать адресную работу с крупными корпорациями, инвесторами, используя все возможные каналы продвижения региона, включая открытие экономических и торговых представительств Пермского края в Москве и других деловых центрах.

Одной из целей регионального развития является привлечение в Пермский край центров управления. К сожалению, большинство собственников крупных активов в крае не являются его резидентами. Мало у регионе и центров управления компаниями федерального уровня, а значит, мало высших управленцев. И поэтому создание для них условий должно стать специализацией края. В данном направлении уже сделаны первые шаги: международный бакалавриат в образовании, медицинские частные клиники с европейским качеством услуг в здравоохранении, строительство действительно элитного жилья. В крае расположен такой крупнейший центр управления, как ОАО «ТГК-9». В скором времени должны появиться еще несколько других.

На повышение инвестиционной привлекательности региона, привлечение инвестиций в экономику края, снижение издержек бизнеса направлен ключевой проект с рабочим названием «24-20», в рамках которого, начиная с 2006 г., в крае снижена ставка налога на прибыль с 24% до 20% для всех налогоплательщиков. Для предприятий, инвестирующих в основные фонды, в крае установлена льгота по налогу на имущество.

В крае создаются условия для развития малого бизнеса. Планируется существенную долю государственных заказов в сфере здравоохранения и образования, жилищно-коммунального хозяйства размещать на конкурсной основе среди субъектов малого предпринимательства.

Можно сказать, что мировая экономика в последние 20 лет держится на малом и сред-

нем бизнесе. Развитие малого бизнеса создает предпосылки для ускоренного экономического роста, способствует диверсификации и насыщению местных рынков, позволяя вместе с тем компенсировать издержки рыночной экономики, проявляющиеся в наличии безработицы, конъюнктурных колебаниях, кризисных явлениях и т.д.

В Пермском крае увеличивается число субъектов малого предпринимательства, растет выручка, численность работников. Но мероприятия, которые реализуются в крае (финансовая, информационная поддержка) недостаточны.

Малый бизнес приносит значительные доходы в местный бюджет. Значит нужно заинтересовать муниципальные органы власти более активно работать с предпринимателями. Перспективная тема – решение о размещении заказов в сфере здравоохранения и образования, жилищно-коммунального хозяйства. Необходимо стимулировать заказы крупного бизнеса и государственного сектора малым предприятиям. И региональная власть Пермского края это уже делает в сфере здравоохранения.

В каждом кластере экономики края должна возникать площадка, на которой создаются условия для начального этапа становления предпринимателя – бизнес-инкубатор. Так потенциальной точкой роста для малого и среднего бизнеса может стать логистика. Экономика Пермского края

имеет положительную динамику развития, увеличивается внешнеторговый оборот, имеется внутренний спрос на транспортно-логистические услуги. Добавив к этому транзитное геоэкономическое положение края, расположенного на пересечении транспортных коридоров, а также планы региональных властей по их развитию, возможно осуществлять перевалку грузов, используя четыре вида транспорта. Пермский рынок логистики по сравнению со столичными городами и Европой, безусловно, только начинает формироваться. По оценкам компании «Евразия Логистик», городу с населением в 1 миллион жителей требуется 100000 м² складских площадей класса «А» и 540000 м² складских площадей класса «В». По оценкам, Пермский край отстает по этим показателям не только от общеевропейского тренда, но и от регионов-конкурентов. Сейчас имеются только 3 000 м² класса «А» (склад «Линия 7») и 23 600 м² – класса «В» (ЗАО «Пермрыба» и «ПСК-Логистика»).

Подводя итог экономического развития Пермского края, необходимо отметить, что экономика региона растет, при этом ее структура остается высококонцентрированной сырьевой. Это определяет настоятельную необходимость диверсифицировать экономику. Основа диверсификации экономики – это переход на инновационную модель развития, развитие «новых» отраслей с высокой добавленной стоимостью.

2.2.2. Инновационная политика в Пермском крае

В условиях глобализации мировой экономики и повышения «внутристрановой» конкуренции между регионами России экономическое благосостояние Пермского края и его место на политической карте все в большей степени предопределяется уровнем развития региональной науки, технологий и инноваций. Эффективное использование знаний и инновационная активность становятся решающими факторами в конкурентоспособности, темпах

экономического роста и уровня благосостояния как отдельных регионов, так и России в целом. От того, насколько производители освоят инновационные стандарты рыночной деятельности, напрямую зависит успех модернизации экономики.

Одной из основных целей государственной научно-технической и инновационной политики в Пермском крае в области науки и технологий является переход к развитию

конкурентоспособных наукоемких производственных технологий, поскольку ключ к решению большинства социальных проблем, реальному улучшению качества жизни населения региона лежит в сфере материального производства и, прежде всего, в наукоемких отраслях промышленности. Идеология инновационного развития края представлена на рисунке 1.

Цель инновационного развития Пермского края – увеличение объемов выпуска промышленной продукции конкурентоспособной на внешнем рынке с высокой добавленной стоимостью в ориентировочном раз- мере не менее 7 млрд руб. в год.

Инновационная деятельность требует государственной поддержки – совокупности мер, принимаемых органами государствен-



Рис. 1. Идеология инновационного развития Пермского края

ной власти Пермского края в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края. На основе вышесказанного, а также учитывая объективную необходимость активизации инновационной деятельности для обеспечения поступательного социально-экономического развития Пермского края разработана программа инновационного развития Пермского края (рис. 2).

Законодательным Собранием Пермского края в 2008 г. приняты Законы Пермского края: «О науке и научно-технической политике в Пермском крае» от 02.04.2008 г.

№ 220-ПК и «Об инновационной деятельности в Пермском крае» от 11.06.2008 № 238-ПК. Законы определяют правовые, экономические и организационные основы взаимодействия между субъектами научно-технической и инновационной деятельности и призваны создать условия для стимулирования инновационной деятельности на территории Пермского края.

В рамках намеченной деятельности администрацией края планируется проведение следующих мероприятий, направленных на формирование и реализацию

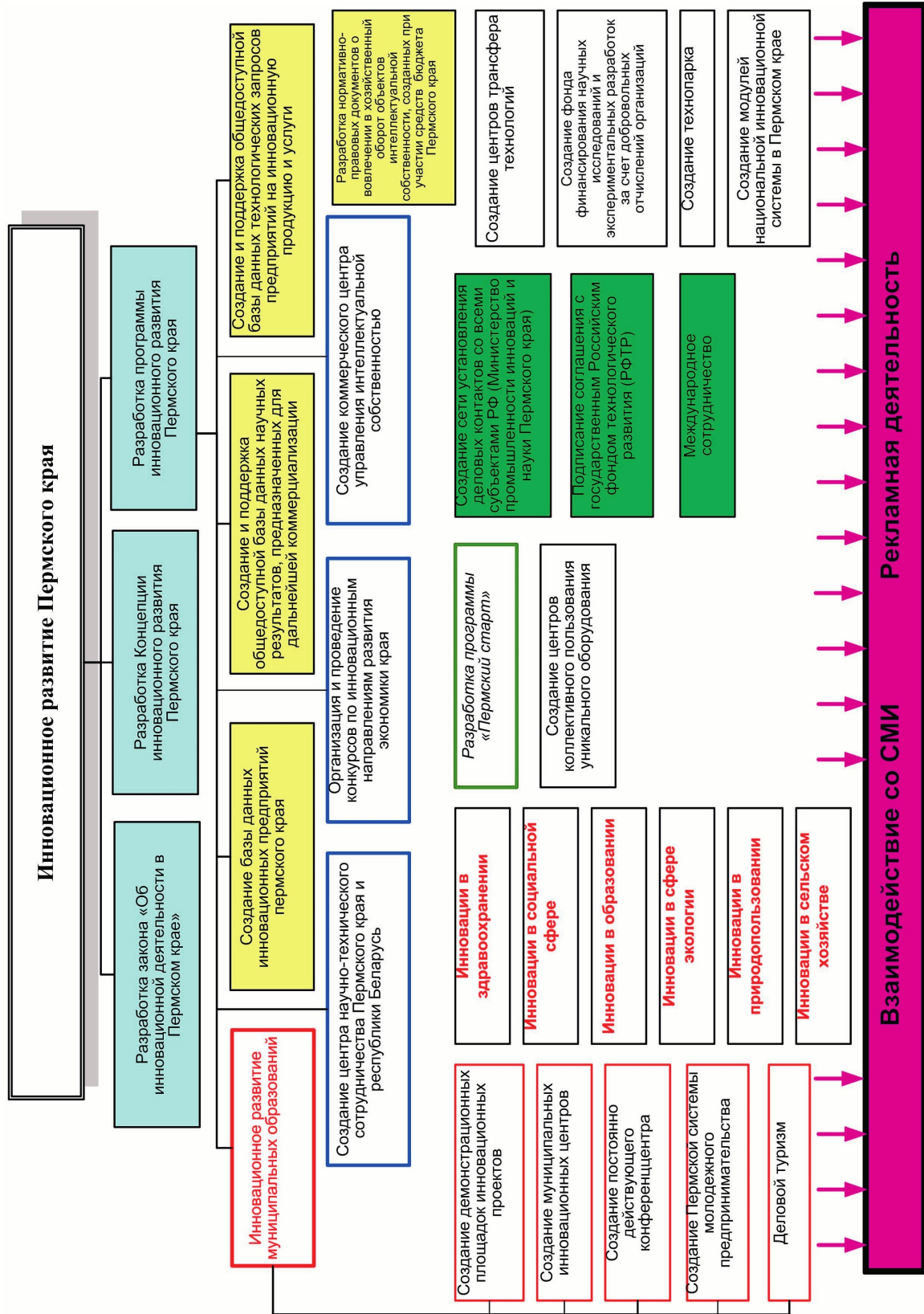


Рис. 2. Реализация программы иновационного развития Пермского края

научно-технической и инновационной политики:

- поддержка программы «Инновационный путь развития муниципальных образований Пермского края»;
- создание и поддержка системы молодежного предпринимательства;
- создание в вузах и научных организациях г. Перми сети центров (отделов) трансфера технологий – организация деятельности, софинансирование в течение первого времени. Целью является активизация инновационной деятельности в вузах и научных организациях с ориентацией на коммерциализацию результатов исследований;
- организация конкурса инновационных проектов «50 лучших инновационных идей Пермского края». Цель – увеличение инновационного предложения, ориентированного на коммерческое применение, формирование «потока проектов»;
- формирование программы «посевного» финансирования инновационных проектов – системы грантов для создания малых инновационных предприятий;
- продолжение финансирования инновационных проектов Министерства промышленности, инноваций и науки Пермского края по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Пермском крае через механизм комплексных инновационных проектов – на условиях софинансирования из внебюджетных источников;
- создание международных центров научно-технического сотрудничества, технопарков, бизнес-инкубаторов; центров коллективного пользования уникальным научным оборудованием; комплекса офисных и производственных площадей для реализации инновационных проектов; бизнес-центров, центров управления интеллектуальной собственностью;
- развитие региональной координирующей структуры целенаправленно и непрерывно занимающейся инновационным развитием края на различных уровнях.

Для практической реализации системного подхода к развитию инновационной инфра-

структуры региона необходима координация усилий федеральных органов исполнительной власти, органов власти Пермского края, научно-исследовательских организаций, промышленности. Такой подход предусматривает масштабное тиражирование в регионах уже созданных и положительно зарекомендовавших себя объектов инфраструктуры, создание и развитие недостающих звеньев, и формирование законодательно-нормативного и методического обеспечения функционирования объектов инновационной инфраструктуры. Это позволит выстроить целостную систему, обеспечивающую продвижение получаемых в научно-техническом секторе новых знаний к рынку по всему инновационному циклу.

В качестве примера инновационного проекта, реализуемого на территории Пермского края, можно привести проект производства нефтепродуктов из углеводородного сырья на установке УПН-10. Отработка технологии переработки углеводородного сырья на минизаводах УПН-10 позволит эффективно применять эти установки на месторождениях и малодобетных скважинах в Пермском крае и за его пределами для обеспечения моторным и котельно-печным топливом жителей этих районов, исключив при этом существенные затраты на доставку топлива. При этом подготовка нефти для переработки на этих установках минимальная и не требует строительства промышленных пунктов подготовки нефти.

В целом, геоэкономическое положение Пермского края, его промышленный потенциал, наличие значительных природных запасов в сочетании с трудовыми ресурсами, основу которых составляет персонал крупных высокотехнологичных промышленных предприятий, а также предприятий малого и среднего бизнеса, интеллектуальный потенциал академических институтов, высших учебных заведений и научно-исследовательских учреждений, создают необходимые условия для дальнейшего развития края в инновационном направлении, формируют положительный имидж региона для привлечения инвестиций.

2.3. Развитие территорий

2.3.1. Особенности пространственного развития Пермского края

Пространственное развитие Пермского края характеризуется следующими особенностями:

- неоптимальной структурой управления территориями;
- неоптимальной системой расселения;
- уникальным геоэкономическим положением;
- специфичным транспортным положением;
- необходимостью развития Пермской агломерации.

Рассмотрим каждую из особенностей более подробно.

Структура управления территориями.

Говоря об управлении территориями, следует иметь в виду, что муниципальные образования обладают юридической независимостью, в связи с чем управлять ими напрямую не представляется возможным. Поэтому в данном контексте речь идет о встраивании муниципальных образований в целостную структуру управления регионом.

Пермский край состоит из 48 муниципальных образований и имеет один управляющий центр, расположенный в Перми, что не соответствует нормам управляемости. Большое количество территорий при наличии только одного управляющего центра не позволяет в полной мере учитывать специфику и проблемы каждого муниципального образования, что, в свою очередь, свидетельствует о неоптимальной структуре управления регионом. Решение данной проблемы связано с переходом к формированию управленческих округов, которых исходя из системы расселения и развития экономики территорий может быть от 10 до 15.

Развитие проекта по формированию данных округов и его реализация в масштабах Пермского края в настоящее время отрабатываются на примере Коми-Пермяцкого округа (КПО), который в 2005 г. объединился с Пермской областью, в результате чего сформировался Пермский край. В состав Коми-Пермяцкого округа входит семь муниципальных районов, управление которыми осуществляется через администрацию КПО.

Дальнейшее объединение территорий муниципалитетов в управленческие округа является перспективной задачей, при решении которой учитывается множество разнообразных факторов: специфика объединяемых территорий, определенные политические ограничения и т.д.

Система расселения Пермского края характеризуется, во-первых, мелкоселенным характером расселения, во-вторых, значительными колебаниями плотности населения муниципальных образований, в-третьих, гипертрофированным развитием центра края. Сложившаяся ситуация свидетельствует о неоптимальности системы расселения. Она обуславливает возникновение специального регионального проекта «Оптимизация системы расселения».

Чтобы понять причины, повлиявшие на формирование в Пермском крае именно такой неоптимальной системы расселения, рассмотрим ее более подробно и сравним с системой расселения Свердловской области, являющейся одним из регионов-конкурентов для Пермского края и характеризующейся схожестью природно-климатических условий и структуры экономики данных регионов.

Численность сельского населения в Пермском крае на начало 2006 г. составила почти 689,6 тыс. чел., в Свердловской обла-

¹ При подготовке данного раздела использовались материалы раздела 2.3. «Пространственное развитие Пермского края» учебно-методического пособия «Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие / О. А. Чиркунов и др. – Пермь, 2007»

² Численность населения России, субъектов Российской Федерации в составе федеральных округов, районов, городских поселений, сельских населенных пунктов – районных центров и сельских населенных пунктов с населением 3 тыс. и более человек [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=13>.

сти – 542,7 тыс. чел.² При этом население Свердловской области – 3,94 млн чел.³, в Пермском крае – 2,8 млн чел.⁴ Это свидетельствует о более высоком уровне урбанизации территории Свердловской области.

Второе, на что следует обратить внимание при анализе системы расселения, – это количество населенных пунктов с численностью населения до 200 чел. и с численностью населения от 20 до 100 тыс. чел. Количество населенных пунктов с численностью населения до 200 чел. позволяет оценить характер расселения: чем больше таких населенных пунктов, тем большей степенью мелкоселенности характеризуется данная территория. В Пермском крае таких населенных пунктов насчитывается 2 840, а в Свердловской области – около 1 000. При этом следует понимать, что до каждого такого населенного пункта должны быть доведены различные виды инфраструктуры: дороги, электричество, газ и т.д. Это свидетельствует о том, что содержание инфраструктуры является затратным и издержки перекладываются на бюджет и на потребителя.

Для решения данной проблемы в Пермском крае разработан региональный проект «Оптимизация системы расселения», суть которого заключается в помощи населению в переселении из труднодоступных населенных пунктов.

В 2006 г. в Пермском крае был проведен пилотный проект переселения п. Каменка Коми-Пермяцкого округа. Этот населенный пункт в свое время был создан для обслуживания молевого сплава древесины, то есть экономика п. Каменка носила моноструктурный характер. Потеря градообразующей базы сформировала неблагоприятную ситуацию в данном населенном пункте: плохие дороги,

малая численность населения – 74 чел., высокий уровень безработицы – 90%.

Затраты на переселение п. Каменка составили 4,5 млн руб. на каждого жителя. Для сравнения: содержание данного населенного пункта обходилось бюджету Пермского края в 24 млн руб. в год. Финансирование данного проекта осуществлялось за счет бюджетных средств по схеме «18–42» (более подробно об этом см. раздел 2.3.3).

Следует отметить, что данный региональный проект является очень сложным, поскольку в подобных населенных пунктах, как правило, остаются либо люди преклонного возраста, либо дети, для которых смена места жительства сопряжена с определенными трудностями.

Следующим фактором, свидетельствующим о неоптимальной системе расселения, является число населенных пунктов до 100 тыс. чел. Значительное число проведенных исследований⁵ показало, что поселения людей размещаются не случайно, а на основании общих правил и закономерностей, образуя сложную структуру соподчинения от городов-гигантов до деревень, которые связаны в единый комплекс «город и районы его тяготения». Данное правило носит название правило Ципфа «ранг-размер». Фактическое размещение крупных, средних и малых городов является результатом взаимного действия экономических, природных, исторических факторов. Отклонения распределения городов от правила «ранг-размер» связаны с историей и особенностями развития экономики, природными условиями, нарушениями естественного хода формирования государственного пространства. В Пермском крае насчитывается 13 населенных пунктов, где численность жителей

³ Численность населения России, субъектов Российской Федерации в составе федеральных округов, районов, городских поселений, сельских населенных пунктов – районных центров и сельских населенных пунктов с населением 3 тыс. и более человек [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=13>.

⁴ Распределение постоянного населения Пермского края по полу и возрасту на 1 января 2006 г. – Пермь, 2006. – С. 5.

⁵ Хаггет П. Пространственный анализ в экономической географии / П. Хаггет. – М., 1968; Хаггет П. География: синтез современных знаний / П. Хаггет. – М., 1979; Лаппо Г.М. География городов: учеб. пособие для геогр. факультетов вузов / Г.М. Лаппо. – М., 1997; Нефедова Т.Г. и др. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен: монограф. сб. / Т.Г. Нефедова, П.М. Полян, А.И. Трейвиш. – М., 2001.

составляет от 20 до 100 тыс. чел., в Свердловской области – 29. Это свидетельствует о том, что концентрация населения в Свердловской области гораздо выше, чем в Пермском крае, что облегчает минимизацию издержек на содержание инфраструктуры в данном регионе. Для решения этой проблемы Департаментом муниципального развития Пермского края

разрабатывается проект по созданию опорного каркаса расселения и точек роста Пермского края.

Необходимо отметить, что система расселения Пермского края имеет ряд специфических проблемных сегментов, связанных с наличием пенитенциарной системы, что наглядно демонстрирует рисунок 1. В последние

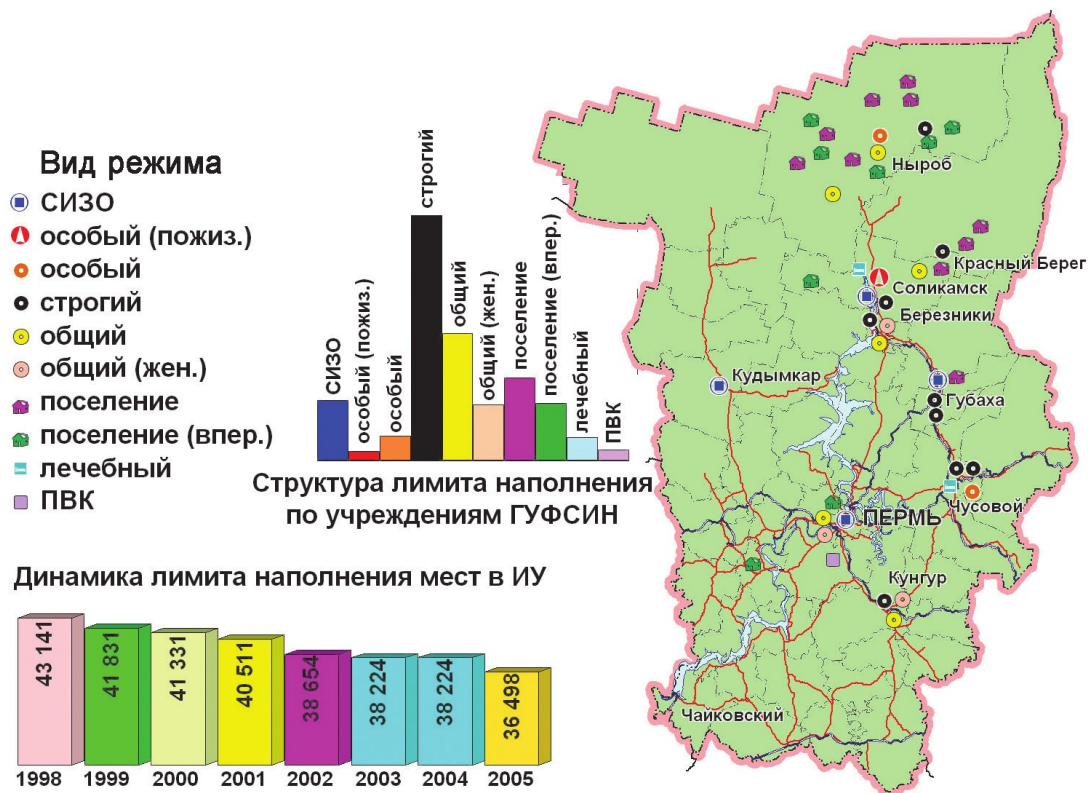


Рис. 1. Пенитенциарная система Пермского края (2006 г.)

годы усилия органов управления Пермским краем направлены на значительное сокращение контингента людей, отбывающих сроки на территории Пермского края, на проведение политики, в соответствии с которой на территории края отбывали бы наказание только те люди, которые совершили преступления на территории Пермского края. Это приводит к сокращению учреждений ГУФСИН (рис. 2) и в конечном итоге снижает уровень криминализации края, являющийся одним из самых высоких в России.

Однако, с другой стороны, учреждения ГУФСИН всегда сопровождалось созданием населенных пунктов, где проживал персонал, обслуживающий то или иное учреждение. Со-

кращение учреждений ГУФСИН привело к потере градообразующей базы данных населенных пунктов и в результате – к формированию сложного комплекса проблем с данными населенными пунктами.

Еще одна проблема системы расселения связана с Кизеловско-Гремячинским каменноугольным бассейном. При переходе к рыночной экономике в Кизеловско-Гремячинском бассейне возникли неразрешимые экономические проблемы: себестоимость угля в три раза превышала его стоимость на рынке и было принято решение закрытия шахт. В результате этого населенные пункты, находившиеся на территории Кизеловско-Гремячинского каменноугольного бассейна, потеряли градо-

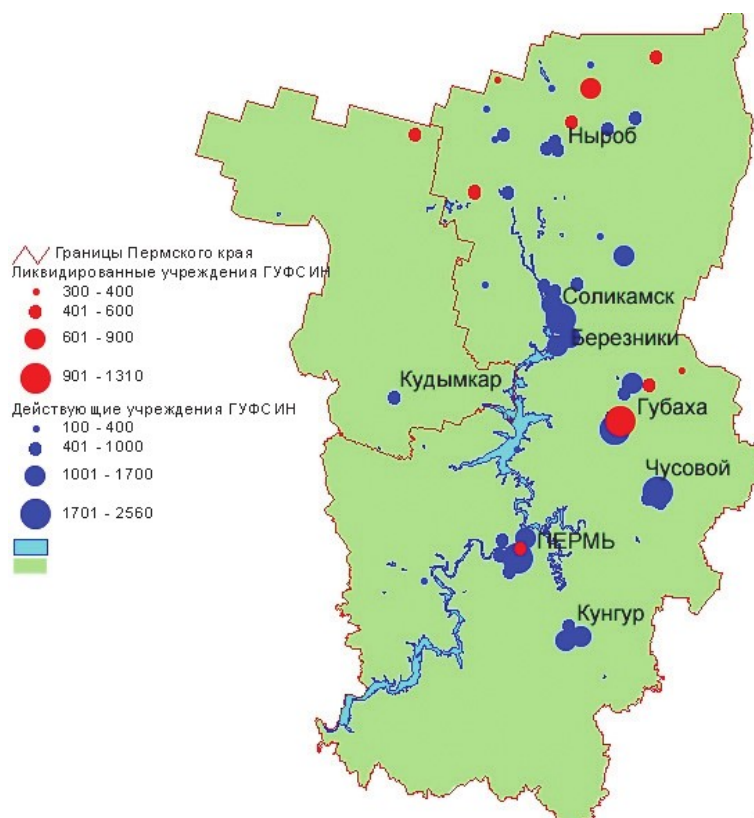


Рис. 2. Учреждения Главного управления федеральной службы исполнения наказания

образующую базу и численность населения данных территорий сократилась с начала 90-х гг. XX в. до настоящего времени в два раза: если на территории, подчиненной Гремячинску, в начале 90-х гг. XX в. проживало 30 тыс. чел., то в 2005 г. – 16 тыс. чел.; на территории, подчиненной Кизелу, из 59 тыс. чел. к 2005 г. осталось 32 тыс. чел. При этом следует отметить, что в 1991 г. уровень развития материально-технической базы социальной инфраструктуры данных территорий был самым высоким в области: 66 усл. ед. в Гремячинске и 64 усл. ед. в Кизеле при среднеобластном значении 56 усл. ед.

Еще одна особенность системы расселения Пермского края – лесопромышленное расселение северных районов, сложившееся в эпоху экстенсивного лесопользования и во многом основанное на молевом лесосплаве. На юге Чердынского района был самый крупный в мире Керчевский рейд, занимавшийся сортировкой и сплоткой древесины. Этим производством жили многие люди. Под него

были созданы населенные пункты в отдаленных районах, в частности в Коми-Пермяцком округе, численность населения которых достигала 3–5 тыс. чел. Когда был закрыт молевой сплав (что вполне оправдано с экологической точки зрения), оказалось, что подвоз древесины автотранспортом на расстояние 400–500 км даже при наличии дорог нерентабелен, поскольку оптимальное расстояние транспортировки древесины автомобильным транспортом составляет 100–150 км.

В условиях рыночной экономики лесозаготовки стали невостребованными. Для населенных пунктов, где все население было занято лесозаготовкой, главной проблемой стала безработица.

Таким образом, оптимизация системы расселения Пермского края должна способствовать такой пространственной организации региона, которая позволит минимизировать издержки на поддержание инфраструктуры и обеспечит достойный уровень жизни большинству населения региона при сохранении единства территории.

Геоэкономическое положение (ГЭП) – это положение региона в экономическом пространстве, которое определяется по отношению к природным элементам окружающей среды (месторождениям полезных ископаемых, рекам, морям, лесным массивам) и к созданным человеком элементам «искусственной среды» (транспортным коммуникациям, крупным предприятиям, городам, металлургическим и энергетическим базам, развитым экономическим районам, зонам сбыта продукции и т.д.).

Исторически Пермский край обладал географическими преимуществами по сравнению с другими регионами. Освоение сибирских и уральских земель начиналось как раз с Пермского края. На севере края лежал путь на Печору. Как раз он и был путем освоения Урала и Сибири. Русские пришли по этому пути и ушли дальше в Сибирь восточнее Велса и Ваи (XV–XVI вв.). Затем основное направление освоения сместилось южнее: была открыта Бабиновская дорога через Уральские горы. Московско-Сибирский тракт стал проходить через Соликамск и выходить на территорию нынешней Свердловской области в районе Верхотурья.

Начиная с XVIII в. Соликамск уступает пальму первенства Перми и в Сибирь идут транспортные потоки по Казанскому и Сибирскому трактам – основным магистралям XIX–XX вв. Таким образом, Пермский край с XV по XX вв. являлся перевалочным узлом на пути из Европы в Сибирь. Не зря самой первой железной дорогой на Урале стала Горнозаводская дорога, связавшая Екатеринбург и Нижний Тагил с Пермью. Понятно, что такое геоэкономическое положение региона благотворно сказывалось на его социально-экономическом развитии.

Однако бесконечно долго пользоваться таким конкурентным преимуществом, как выгодное геоэкономическое положение, невозможно. Ухудшились условия судоходства по Каме, а различия в расстояниях между азиатской частью страны и портовыми городами, находящимися на разном удалении от Уральского хребта, перестали играть столь суще-

ственную роль. Зачастую большая удаленность компенсируется более развитой логистической инфраструктурой и мощностью потока, идущего по транспортному коридору (у транзитных волжских городов он больше, нежели у Перми).

Следует отметить, что Пермский край постепенно терял свои конкурентные преимущества и в результате проведения государственной политики в советский период. В ней отчетливо проявлялись тенденции к стимулированию развития Екатеринбурга, так как он рассматривался как передовой социалистический город. Пермь часто ассоциировалась с городом старой буржуазной интеллигенции, купцов и промышленников, городом, который хотя и имел славные революционные традиции, но проявил большую лояльность к старой власти в годы гражданской войны. В результате в Екатеринбурге более динамично развивались отрасли обрабатывающей промышленности, наука, образование, транспортная инфраструктура. Напротив, сырьевой, «придаточный» характер пермской экономики усиливался. И к началу XXI в. Свердловская область существенно обогнала Пермский край по основным показателям развития: численности населения, уровню экономического развития, уровню научного потенциала и т.д.

Все это говорит о том, что сложившуюся ситуацию в Пермском крае необходимо менять.

В настоящее время одним из факторов повышения конкурентоспособности региона является развитие транспортных коммуникаций, поскольку транспортные коридоры – это, с одной стороны, показатель востребованности региона в рамках кооперации всей страны, а с другой – мощный стимул для развития экономики региона. Учет всего, о чем говорилось выше, будет способствовать повышению конкурентоспособности Пермского края.

Для Пермского края решение данной задачи связано с превращением региональных дорог, имеющих тупиковые выходы, в участки межрегиональных федеральных трасс. Пока дороги в Пермском крае упираются в тупики,

регион не может привлечь какие-либо ресурсы из Республики Коми и стать управляющим центром для нее.

В настоящее время существуют два проекта. Первый – северный коридор: Санкт-Петербург–Пермь–Сибирь, который обеспечит выход Пермского края к морским портам Бал-

тики и Севера и сделает регион независимым от портов прибалтийских стран и южных украинских портов. Для обеспечения транспортной доступности внутри региона ведется строительство дороги, которая в дальнейшем станет важнейшим элементом северного широтного коридора Санкт-Петербург–Сибирь (рис. 3).

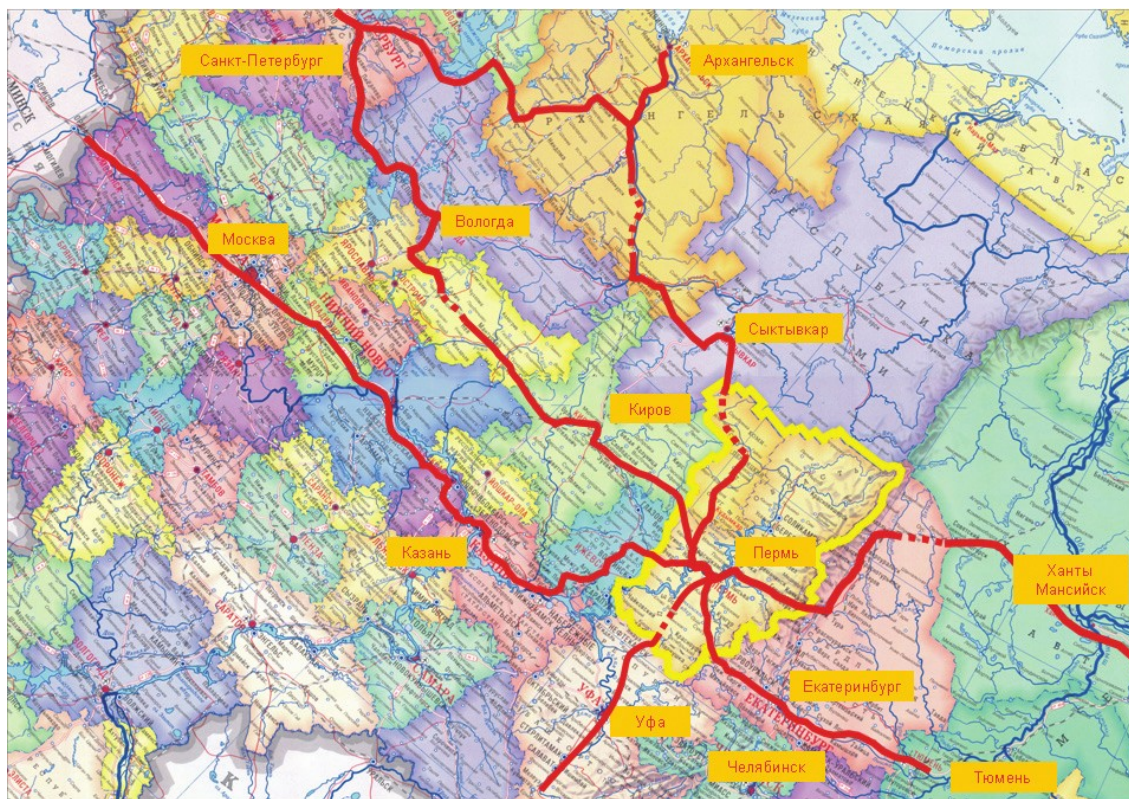


Рис. 3. Прохождение автодорожных транспортных коридоров по Пермскому краю

В настоящее время формируется и восточная часть широтного коридора, который должен соединить Санкт-Петербург через Вологду–Киров–Пермь с Ханты-Мансийском и Томском. Администрация Пермского края приняла решение построить участок дороги от Перми до границы Свердловской области, для того чтобы этот элемент был готов к тому моменту, когда широтный коридор будет построен на всей территории. От Ханты-Мансийска до границы со Свердловской областью дорога есть. От границы с Пермской областью до Ивделя дорога также построена. Остается участок от Ивделя до границы Свердловской области с Югрой.

Введение нового участка дороги (от Полазны до границы со Свердловской областью)

на территории Пермского края уже положительно сказывается на экономике Пермского края. На горнолыжных трассах Губахи и Чусового увеличилось количество отдыхающих с севера Свердловской области, из районов Западной Сибири. Построив дорогу до соседей, Пермский край обеспечил хорошие внутрирегиональные связи, привлек новый поток транспорта, новый поток денежных средств, новый поток людей.

Сейчас создается еще один северный маршрут: Пермь–Кудымкар–Сыктывкар и далее на Архангельск. Для Пермского края эта дорога очень важна с точки зрения развития Коми-Пермяцкого автономного округа, привлечения ресурсов Республики Коми, для позиционирования региона как управляющего

центра. Так, в результате реформирования энергетики создана территориальная генерирующая компания № 9, которая объединяет генерацию электроэнергии Пермского края, Свердловской области и Республики Коми. Центр ТГК-9 находится в Перми, то есть именно Пермский край стал управляющим центром в рамках этой энергетической системы.

Отсутствие транспортного коридора в южном направлении, до Уфы и далее, в развивающийся перспективный район западного Казахстана, сдерживает развитие как межрегиональных, так и международных связей. В связи с этим принято решение построить дорогу Барда–Куеда, которая на 50 км сократит расстояние до границы с Башкортостаном.

Таким образом, ранее через Пермский край проходил только один транзитный коридор. В перспективе планируется создать пересечение нескольких коридоров федерального уровня.

Говоря о железных дорогах, необходимо отметить стратегический проект, получивший недавно поддержку со стороны федерального центра: «Комплексная программа промышленного и инфраструктурного развития Республики Коми, Пермского края, Архангельской области».

В рамках данной программы предполагается строительство железнодорожной магистрали «Белкомур» (рис. 4), осуществление которого позволит «соединить» три

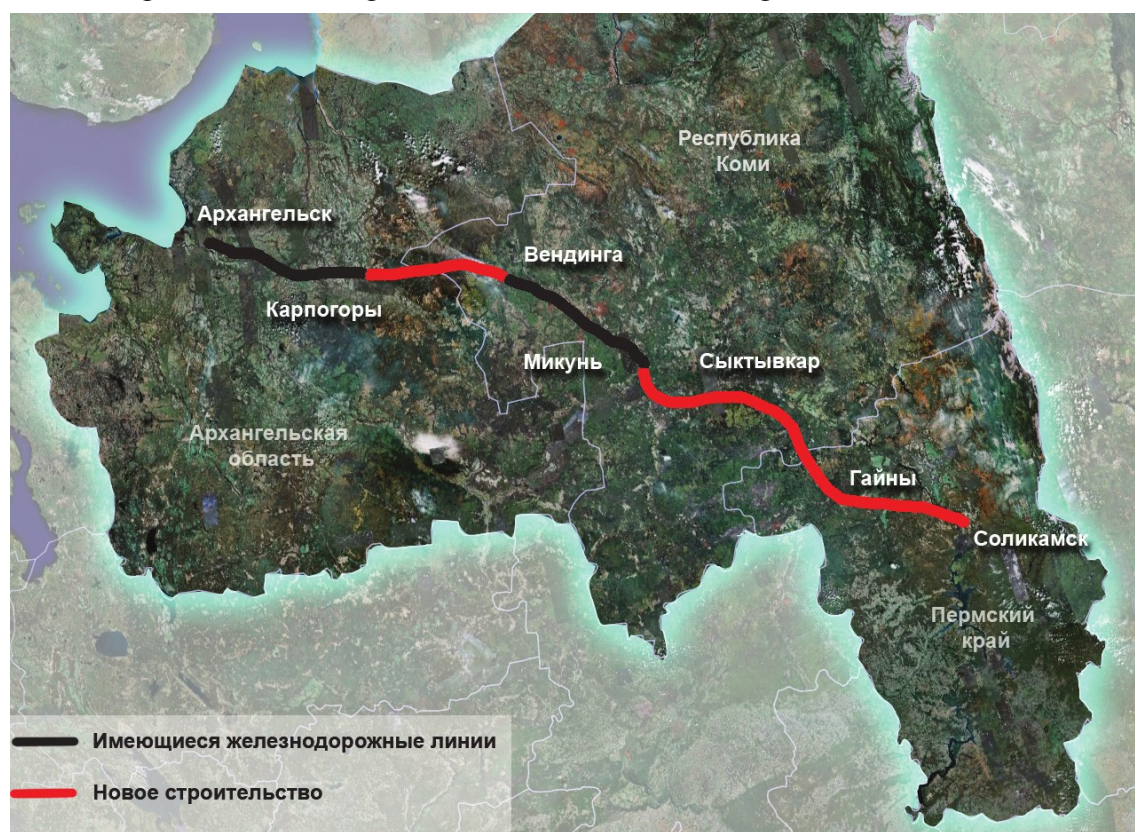


Рис. 4. Строительство железнодорожной магистрали «Белкомур»

географических объекта: Белое море, Республику Коми и Урал. Проект был разработан в 1980 г. с целью соединения портов Баренцева и Белого моря с промышленным Уралом и богатой природными ресурсами Сибирью. Это дорога от Архангельска до Перми и дальше по Транссибу в Сибирь. Для реализации

проекта необходимо построить два участка: участок между Архангельской областью и Республикой Коми и участок от Сыктывкара до Транссиба на территории Пермского края.

Принятый в настоящее время проект имеет ряд изменений. Если в первона-

чальном варианте предполагалась дорога Сыктывкар–Гайны–Кудымкар с выходом на Транссибирскую магистраль, то в новом проекте предполагается выход на Соликамск.

Это позволит ликвидировать тупиковое положение железнодорожной ветки Пермь–Соликамск. Данный вариант разработан в связи

с аварией на руднике «Уралкалий» для снижения рисков потери промышленного производства за разрушения железнодорожного полотна

Реализация проекта также существенно улучшит транспортную доступность от-

даленных районов Пермского края, создаст предпосылки для развития добывающих отраслей и перерабатывающих производств на территории Коми-Пермяцкого округа, населенных пунктов и в конечном счете – для повышения качества жизни населения

Реализация всех перечисленных проектов позволит сформировать систему транспортных коридоров в Пермском крае, что, несомненно, повысит его конкурентоспособность (рис. 5).

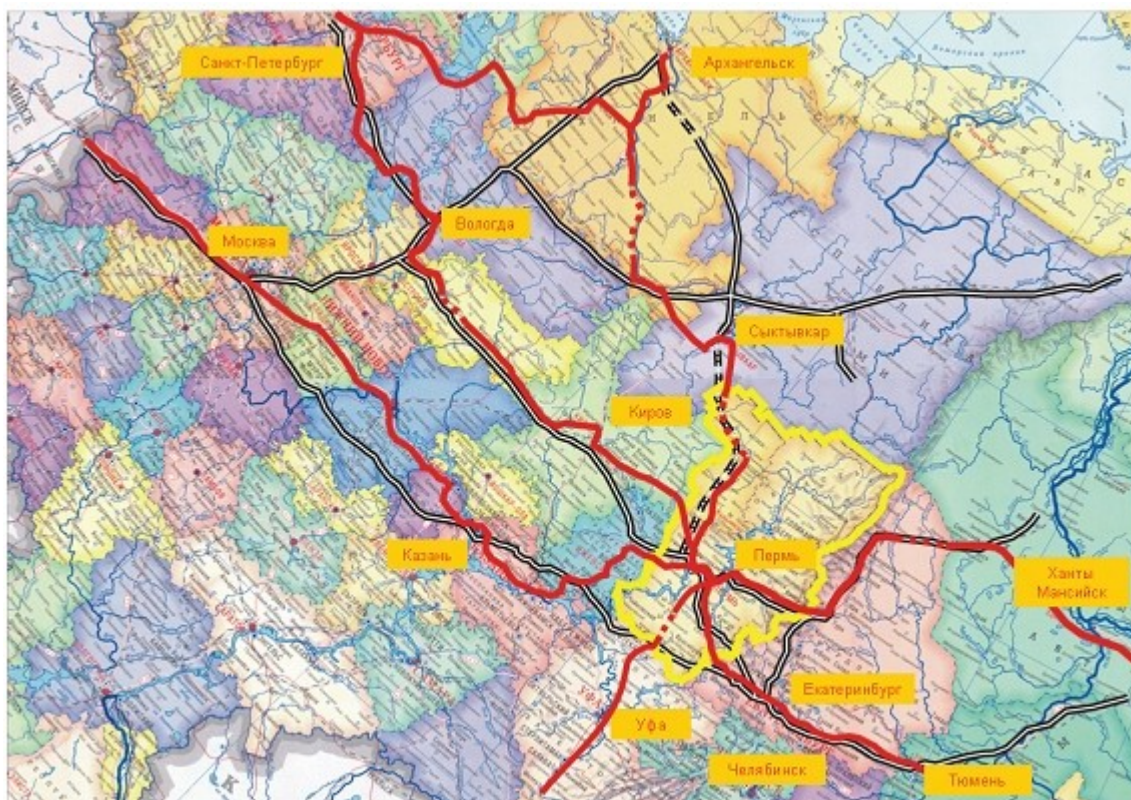


Рис. 5. Прохождение транспортных коридоров по Пермскому краю

Создание и развитие транспортных коридоров в Пермском крае будет сопровождаться развитием внутрирегиональной сети автодорог. Будут построены радиальные дороги, которые войдут в транспортные коридоры; будет ликвидирован березниковский тупик с выходом на автотрассу Сыктывкар–Кудымкар, чтобы транспортные потоки с севера могли по северному транспортному коридору, не заходя в краевой центр, уходить в Сибирь. В настоящее время эта дорога строится как ле-

совозная, обеспечивающая поставки леса для «Соликамскбумпрома», но с постройкой дороги Кудымкар–Сыктывкар дорога Коса–Соликамск приобретет межрегиональное значение.

Последним разделом пространственного развития Пермского края является **развитие Пермской агломерации** – территориального образования, включающего районы в радиусе 50 км (рис. 6). Реализация этого проекта направлена на обеспечение такой концен-



Рис. 6. Основные автомобильные дороги Пермской агломерации

трации населения, которая позволит многим видам бизнеса функционировать в этой агломерации. Существуют такие виды бизнеса, которые возможны только при определенной концентрации населения. Например, информационные технологии будут развиваться только в том случае, если емкость рынка составляет более 1 млн чел.

Чем больше концентрация населения, тем больше емкость рынка, тем больше вероятность прихода новых инвесторов и новых видов бизнеса. Агломерация создается в первую очередь для того, чтобы обеспечить тридцатиминутную транспортную доступность из любого населенного пункта в рамках агломерации до ее центра. Так, уже закончен проект Краснокамск–Пермь: транс-

портная доступность этих населенных пунктов составляет 15–20 мин. Очень важным является строительство федеральной трассы Пермь–Кукуштан, которая также входит в состав Пермской агломерации.

И еще следует отметить обязательность наличия объездных дорог. Вокруг Перми уже построен западный обход, имеется восточный обход, который, правда, нуждается в реконструкции; сейчас строится южный обход от шоссе Космонавтов до Кунгурского тракта, который замкнет объездную дорогу.

Решение всех перечисленных проблем будет способствовать более оптимальной пространственной организации Пермского края и повышению его конкурентоспособности.

2.3.2. Цели, задачи и перспективы развития муниципальных образований Пермского края

«Развитие территорий» – один из блоков в функционально-целевой модели управления краем. В Пермском крае 363 муниципальных образования, 315 из них – это первый уровень муниципалитетов – поселенческий, 48 муниципальных образований – это: 41 муниципальный район, 6 городских округов и одно закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) Звездный.

Финансовая база, лежащая в основе развития территорий, – это бюджеты муниципальных образований. Если рассматривать бюджеты органов местного самоуправления в целом, то в 2007 г. доходы местных бюджетов исполнены на 96,9%, расходы – на 89,3%. По итогам 2007 г. практически на 42% снизился муниципальный долг и почти на 62% увеличилась кредиторская задолженность всех муниципальных образований (рис. 1).

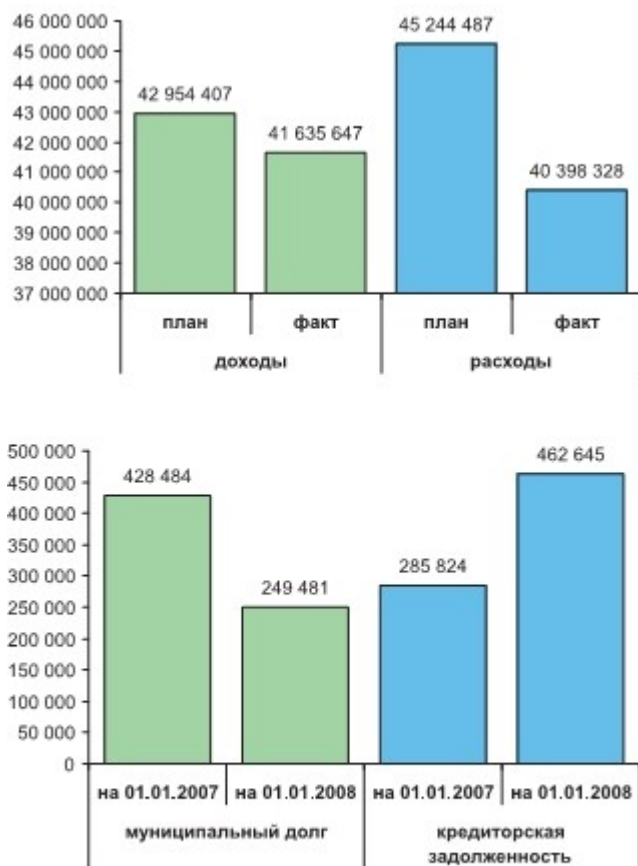


Рис. 1. Исполнение местных бюджетов в Пермском крае (тыс. руб.)

Основная статья расходов местных бюджетов – это расходы на образование. В 2007 г. на него потрачено 42,4% бюджетов, в 2008 г. запланировано 40,3% (рис. 2). В то же время по разделу «социальная политика» наблюдается уменьшение финансирования с 6,9 до 4,8%, по «ЖКХ» – с 15,3 до 13,3%. По «общегосударственным вопросам», наоборот, идет увеличение с 8,4% до 11,7%, «национальной безопасности» с 5,1% до 6%, «здравоохранению и спорту» с 12,8% до 13,3%.

Одной из целей реформы местного самоуправления является развитие экономического потенциала и повышение эффективности функционирования бюджетного сектора.

Финансовую основу местного самоуправления составляют средства местных бюджетов.

Развитие финансовой основы муниципальных образований осуществляется путем закрепления за каждым уровнем бюджетной системы тех видов доходных источников и тех расходных полномочий, администрирование которых наиболее эффективно на соответствующем уровне бюджетной системы. За счет разграничения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы повышается самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

В настоящее время формируется система стимулирования, направленная, в том числе, на ориентирование глав органов местного самоуправления на формирование собственной доходной базы бюджета, которая сможет заинтересовать органы местного самоуправления в достижении наилучших показателей социально-экономического развития. Данный проект позволит краевой администрации определить среди муниципальных образований наиболее динамично развивающиеся, и, главное, дать им дополнительный ресурс на реализацию их проектов и программ.

Из профицита краевого бюджета 44% дополнительных доходов направляются на

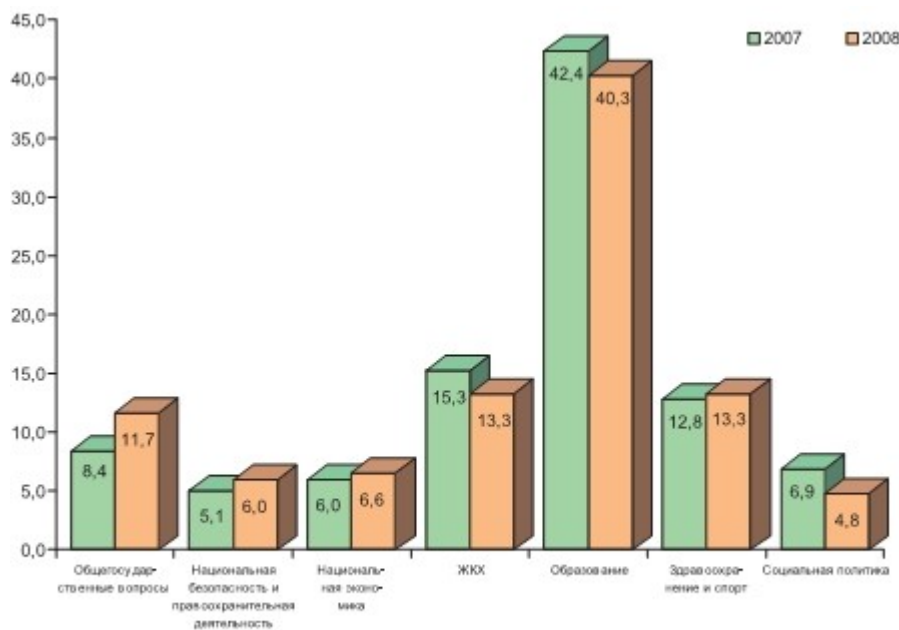


Рис. 2. Структура местных бюджетов в 2007-2008 гг. (%).

реализацию краевых проектов; 56% – в муниципальные образования. В первую очередь средства в территориях были потрачены на лицензирование школ, приведение в порядок больниц, ремонт муниципальных дорог.

К сожалению, пока не все муниципальные образования сформировали достаточные инвестиционные фонды, чтобы выполнить одно из условий софинансирования региональных проектов: 30% финансирования – это собственные средства территорий, 70% – средства из краевого бюджета. Так, не обеспечили 30% долю местного бюджета на финансирование приоритетных региональных проектов с целью освоения фонда софинансирования социальных расходов г. Пермь, г. Березники, г. Соликамск, а также Лысьвенский, Кизеловский, Чайковский, Верещагинский, Нытвенский, Чернушинский муниципальные районы. Невыполнение указанного условия привело к тому, что из краевого бюджета не поступают средства на реализацию региональных проектов. Но есть и обратные примеры, когда главы муниципальных образований решительно настроены на изменение сложившейся обстановки на своих территориях. Лидеры здесь – г.Кунгур, Добрянский, Чусовской, Большесосновский, Горнозаводский, Елов-

ский, Кишертский, Куединский, Октябрьский, Оханский, Пермский, Усольский, Гайнский, Кочевский, Юсьвинский муниципальные районы.

В связи с внесением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и принятием Закона Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» (от 12 октября 2007 г. № 111-ПК), а также в целях повышения эффективности исполнения муниципальными образованиями средств краевого бюджета в декабре 2007 г. принят Закон Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов» (от 24.12.2007 № 165-ПК).

Данный Закон устанавливает общие положения о целях и условиях предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета Пермского края, образующих региональный фонд софинансирования расходов, принципах распределения субсидий между муниципальными образованиями и критериях отбора заявок муниципальных образований для предоставления названных субсидий.

С 2008 г. к существующим приоритетным региональным проектам прибавился проект «Приведение в нормативное состояние объектов социальной сферы», который включает

в себя приведение в нормативное состояние объектов (учреждений) культуры и молодежной политики, спортивных объектов и сооружений, загородных лагерей и баз.

С 2008 г. фонд софинансирования расходов в бюджете края объединил субсидии, предоставляемые ранее из двух региональных фондов: фонда софинансирования социальных расходов и фонда муниципального развития.

В соответствии с Законом Пермского края «О региональном фонде софинансирования расходов» субсидии местным бюджетам муниципальных районов и городских округов предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения:

- при реализации приоритетных муниципальных проектов (программ) в рамках приоритетных региональных проектов;

- при реализации инвестиционных проектов (целевых программ), предусматривающих осуществление бюджетных инвестиций в объекты общественной инфраструктуры муниципального значения (включая строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений), а также в объекты муниципального жилищного фонда, разработку градостроительной документации, проведение проектно-изыскательских работ по объектам общественной инфраструктуры муниципального значения, оформление права муниципальной собственности на земельные участки под жилищное строительство (включая расходы на межевание земельных участков и их постановку на кадастровый учет).

Так за 4 месяца 2008 г. от органов местного самоуправления поступили заявки на реализацию приоритетных региональных проектов и инвестиционных проектов (целевых программ) на сумму 1 900,5 млн руб. (данный объем подразумевает долю краевого бюджета и местных бюджетов). Из них средства направляются на:

- приоритетные региональные проекты – 893,1 млн рублей или 47% от общей суммы заявок;

- инвестиционные проекты (целевые программы) – 1 007,4 млн рублей или 53% от общей суммы заявок.

Распределение субсидий местным бюджетам из бюджета Пермского края между муниципальными образованиями предусматривается по критерию численности постоянно проживающего населения в соответствующем муниципальном образовании. Объем субсидии для каждого муниципального образования устанавливается законом о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период.

Распределение субсидий между приоритетными муниципальными проектами и инвестиционными проектами (целевыми проектами) осуществляется Правительством Пермского края на основании заявок органов местного самоуправления.

В 2008 г. размер субсидии местным бюджетам на софинансирование увеличен с 70% до 75% от общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию соответствующего приоритетного муниципального проекта либо соответствующего инвестиционного проекта (целевой программы) муниципального образования.

Данный закон предусматривает также участие поселений в проектах и программах муниципальных районов, реализуемых за счет софинансирования из бюджета края. Это возможно при выполнении одного из следующих условий:

- либо передачи полномочий от поселений на уровень муниципальных районов (такой механизм существовал уже в 2006 г. и 2007 г.);

- либо передачи субсидий бюджетам поселений из бюджета муниципального района (это условие введено с 01.01.2008, т.к. данные предложения неоднократно высказывались со стороны органов местного самоуправления как муниципальных районов, так и поселений).

В рамках реализации проекта «24-20», начиная с 2006 г., предприятия ОАО «Лукойл-Пермь» и ООО «Лукойл-ПНОС» оказывают муниципальным образованиям Пермского края финансовую поддержку в соответствии с согла-

шениями, заключенными между Правительством Пермского края, муниципальными районами (гоинвестиционных расходов на территорию – городскими округами) и данными предприятиями. Это фонд муниципального развития. Он формируется по другим принципам. Если фонд нов и городских округов на строительство социальных объектов выделено 474 010 тыс. руб. В (рис 3) в 2007 г. составлял 3,6 млрд руб. и в 2008 г. планируется выделить 522 000 тыс. руб. Он финансировал четыре региональных проекта, то



Рис. 3. Реализация приоритетных региональных проектов в 2006-2007 гг. (млн руб.)

фонд муниципального развития в 2007 г. составил 1,3 млрд руб. и позволил не только распределить средства, которые идут на развитие инфраструктуры муниципальных образований, но и, в случае неэффективного освоения или неосвоения средств, перераспределить деньги из этого фонда среди более эффективных муниципальных образований. Принципы включения объектов в данный фонд также иные.

Здесь необходимо:

- наличие утвержденной проектно-сметной документации;
- наличие положительного заключения управления государственной вневедомственной экспертизы;
- высокая степень готовности объектов (свыше 50%);
- долевое участие органов местного самоуправления;

- обеспеченность объектов инженерной инфраструктурой;

- предложения отраслевых исполнительных органов государственной власти края по определению приоритетных объектов соответствующих отраслей.

Наличие проектно-сметной документации – очень важная проблема местного самоуправления. Либо проекты отсутствуют, либо документация подготовлена некачественно. Это приводит к удорожанию пусковых объектов в 1,5–2 раза. Поэтому прежде чем принимается решение о расходовании бюджетных денег, проверяется наличие всех вышеуказанных документов. Кроме того, проводится дополнительная экспертиза. Муниципальные районы и городские округа имеют программы социально-экономического развития своей территории, которые должны быть согласова-

ны с соответствующими ведомствами краевого Правительства. В связи с этим до включения объекта в финансирование из Фонда муниципального развития отраслевое министерство края дает заключение на необходимость включения этого объекта в Фонд, на целесообразность строительства объекта на данной территории для отрасли.

Количество заявок муниципальных образований по Фонду муниципального развития различно в разных муниципальных образованиях – от одной (Александровский муниципальный район) до девяти (Чернушинский муниципальный район). Анализ финансирования этих заявок по Фонду муниципального развития показывает, что далеко не везде доля местного бюджета соответствует вложениям из краевого бюджета. Правительство края в основном поощряет заявки тех муниципальных образований, у которых хотя бы совпадает количество средств местного бюджета со средствами краевого.

Лидером среди муниципальных образований как по объемам финансирования, так и по освоению средств является г. Пермь. Конечно, это объясняется в первую очередь большим количеством объектов и масштабами города. Однако абсолютные показатели трудно сопоставимы, если сравнивать Пермь и территории. Гораздо интереснее относительные показатели, процент освоения средств. Рисунок 4 показывает, насколько опередил всех г. Кунгур, освоивший средства на 119%. Территория, которая сегодня практически не имеет крупных предприятий, где функционирует в основном малый и средний бизнес, является наиболее динамично развивающейся, придающей импульс развитию всей юго-восточной части Пермского края. Специализация экономики этого муниципального образования – переработка сельскохозяйственной продукции, туризм и производство товаров и услуг малыми пред-

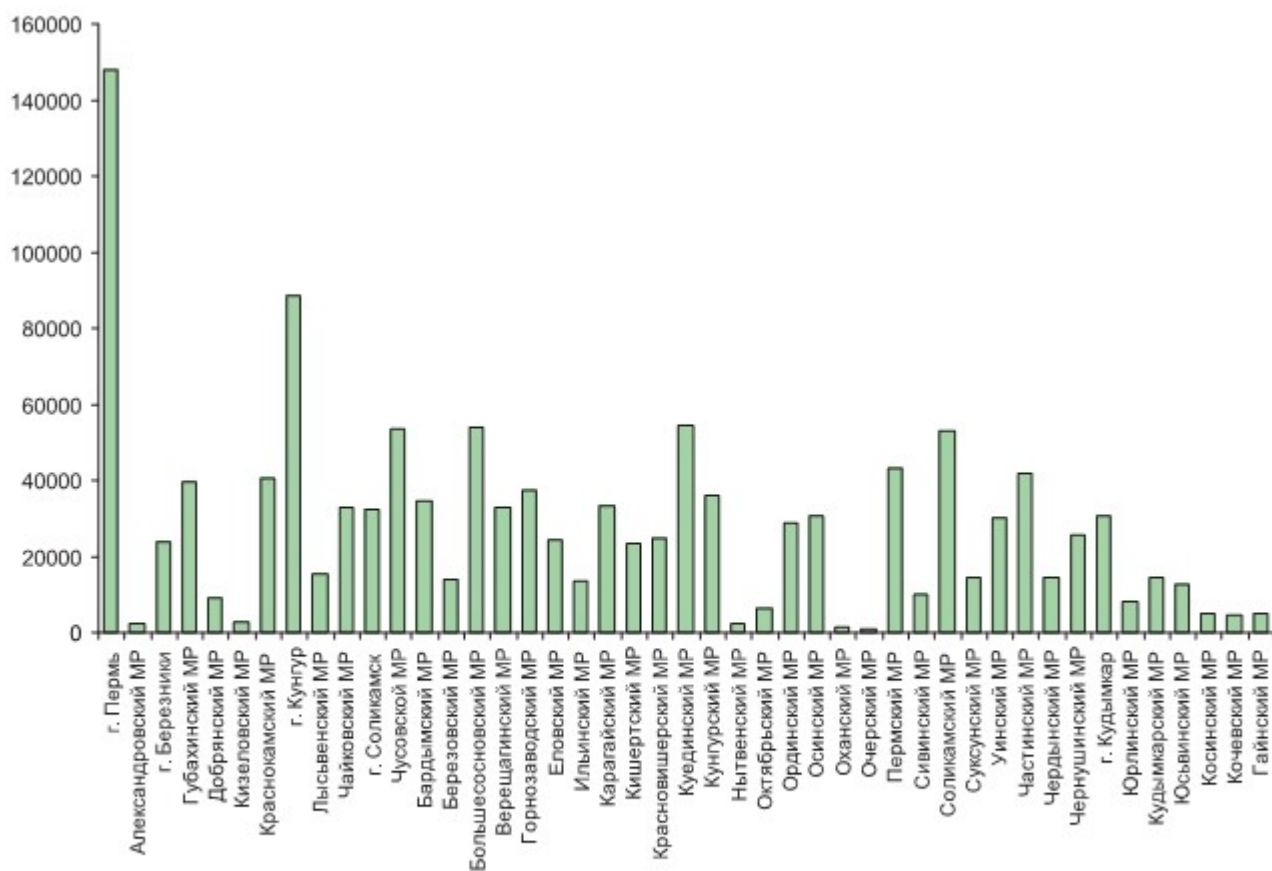


Рис. 4. Показатели освоения средств Фонда муниципального развития муниципальными образованиями Пермского края

приятными. Так, фирма «Кнауф» производит продукции почти на 3 млрд руб. в год, там занято 150 чел. Успешно работают Кунгурский механический завод, швейное производство, народные промыслы. В основном

на предприятиях занято от 50 до 100 чел., максимум – 200.

В заявках на финансирование из Фонда муниципального развития в 2007 г. особо выделяется Ильинский район (рис. 5). Это район

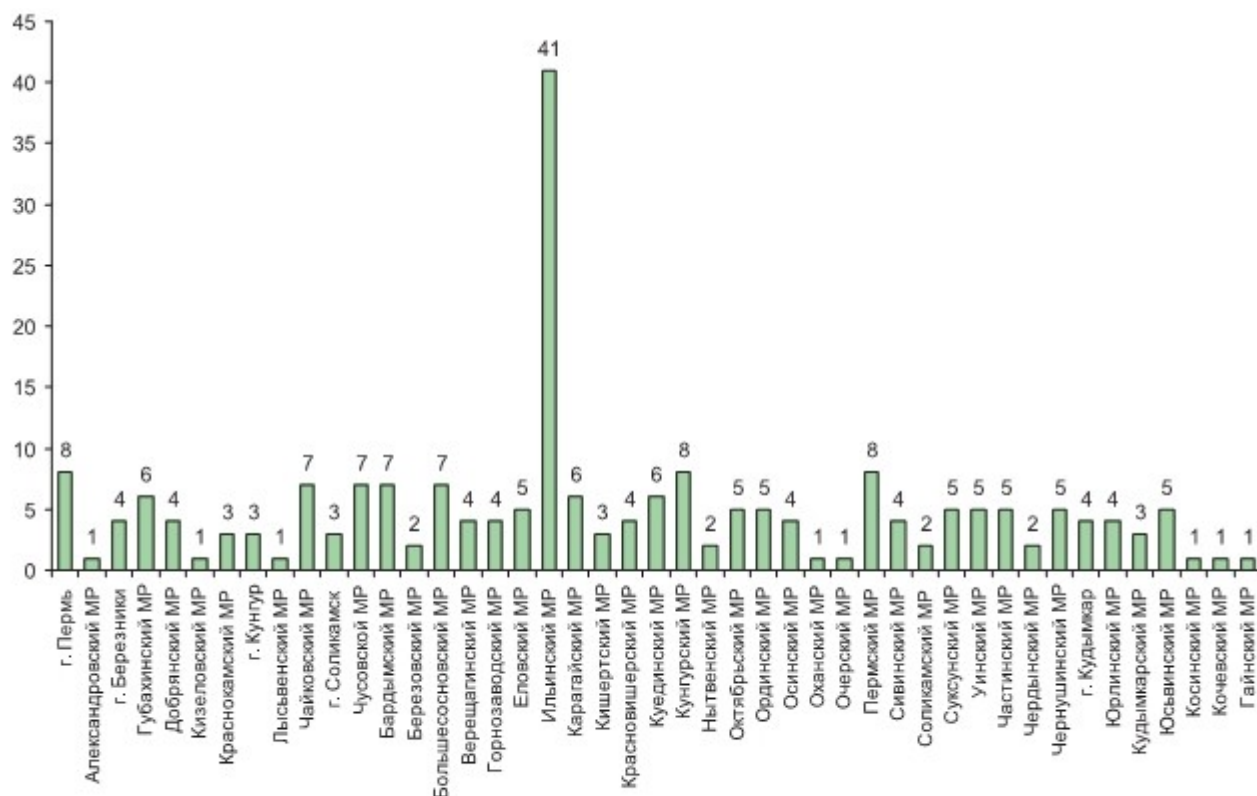


Рис. 5. Количество заявок муниципальных образований по Фонду муниципального развития Пермского края в 2007 г.

с богатой историей, с благоприятным географическим положением. Он подал 41 заявку на финансирование. К сожалению, пока удовлетворено только 4 из них по вышеназванной причине: территории очень сложно выполнить условие обеспечения 30% финансирования за счет муниципального бюджета, так как 85% бюджета финансируется за счет дотаций из краевого бюджета. Но все же именно на этой территории реализуются инвестиционные проекты в лесоперерабатывающей отрасли и в сельском хозяйстве.

По объемам финансирования одним из лидеров является Куединский район. Этот сельский район смог привлечь для инвестиционной деятельности 54 470 тыс. руб. (при том что там проживает всего 15 тыс. чел.) По сути

это сопоставимо с г. Кунгуром, где привлекли 88 520 тыс. руб при количестве жителей около 50 тыс. чел.

Негативной тенденцией является то, что не все муниципальные образования участвуют в Фонде муниципального развития. В 2006 г. не участвовал Гремячинский муниципальный район, в 2007 г. таких районов стало уже три: Гремячинский, Усольский и ЗАТО Звездный. Что касается Гремячинского района, то хоть это и тревожная ситуация, но там хотя бы реализуется федеральная программа, связанная с ликвидацией угольных шахт на территории Кизеловского угольного бассейна, то есть используются финансовые средства Федерации. А в Усольском районе и в ЗАТО Звездный активной работы органов

местного самоуправления в этом направлении нет.

Есть проекты, имеющие межмуниципальное значение, например строительство роддома в Кунгуре, который обслуживает также Суксунский и Кишертский районы. Главная цель проекта – снижение уровня младенческой смертности и улучшение родовспоможения на этих территориях.

Основные направления, по которым органы местного самоуправления делают заявки в Фонд муниципального развития, – это:

- строительство (реконструкция) объектов здравоохранения;
- строительство (реконструкция) объектов водо- и газоснабжения;
- переселение граждан из ветхого и аварийного жилья;
- разработка генеральных планов поселений.

Разработка генеральных планов поселений – это новое направление. В настоящее время в Пермском крае только 50% муниципальных районов и городских округов обеспечены генеральными планами развития собственных территорий. Еще меньшее количество территорий обеспечены комплектом градостроительной документации, который, кроме генерального плана, подразумевает еще наличие правил застройки и землепользования на территории муниципального образования. Такой документацией обеспечен г. Березники. Разумеется, отсутствие генерального плана и градостроительной документации сдерживает и развитие индивидуального жилищного строительства, и темпы всех строительных работ.

Не все муниципальные образования имеют и собственные программы социально-экономического развития. К ним относятся г. Пермь, г. Кунгур, Березовский, Чайковский, Чернушинский муниципальные районы.

Развитие собственной промышленности и других отраслей экономики на территории муниципальных образований – очень важное направление повышения конкурентоспособности территорий. Такая возможность есть. Она связана с тем, что сегодня крупные предприятия, работающие на территории Перм-

ского края, активно занимаются аутсорсингом, передачей сервисных функций малым и средним предприятиям. Важно, чтобы эти сервисные предприятия в территориях были конкурентоспособными, чтобы они выходили на новые рынки, может быть, на рынки нефтяной и газовой промышленности. Особое место занимают лесоперерабатывающие предприятия. В этой сфере работают пока только крупные предприятия. Мелкий бизнес зачастую развивается не в правовом русле. Задача состоит в том, чтобы перестроить эту сферу экономики на безотходное производство, технологичные методы, чтобы продукты переработки, а не круглый лес, уходили с территории, чтобы в Пермском крае оставалось больше добавленной стоимости.

Для реализации идей по улучшению состояния дел с инвестиционной активностью муниципальных образований в крае сформирована инвестиционная инфраструктура. В рамках ее созданы следующие организации:

- ОАО «Агентство содействия инвестициям Пермского края»;
- ОАО «Пермский центр развития предпринимательства»;
- Уральский инвестиционный форум
- НО «Фонд содействия венчурным инвестициям в малые предприятия в научно-технической сфере Пермской области».

Агентство содействия инвестициям Пермского края создано сравнительно давно, и главная его задача – грамотное комплектование инвестиционных проектов, что определяет следующие требования к инвестиционным проектам:

- наличие бизнес-плана, где обоснован объем продаж, рассчитаны финансовые планы, определен календарный план реализации проекта;
- наличие документов на использование интеллектуальной собственности.
- Агентство также определило процедуру отбора проектов, которая включает:
 - формальный анализ (проверку представленных документов);
 - содержательный анализ (техническую и инвестиционную экспертизу);

- рассмотрение Советом директоров и принятие решения;

- финансирование.

Агентство – это та площадка, где встречаются инвесторы и разработчики.

Наиболее развитой структурой на территории Пермского края является Пермский центр развития предпринимательства. Его приоритеты:

- поддержка начинающих предпринимателей;

- развитие предпринимательства на территории конкретных муниципалитетов;

- развитие инфраструктуры по поддержке малых предприятий;

- развитие системы кредитования средних и малых предприятий;

- развитие малых предприятий в таких отраслях экономики, как лесозаготовка и лесопереработка, сельское хозяйство, внутренний туризм, ЖКХ.

В рамках Центра в 33 муниципальных образованиях Пермского края созданы фонды (или отделения фондов) поддержки малого предпринимательства. На рисунке 6 показана – но, что практически во всех территориях, где



Рис. 6. ОАО «Пермский центр развития предпринимательства»

возможно развитие бизнеса, есть филиалы Фонда.

Сдерживает дальнейшее развитие Центра то, что фонды имеют маленький бюджет. Обычная сумма кредита в нем – до 5 млн руб., то есть величина, сравнимая с оборотным капиталом, не позволяющая вкладываться в обо-

рудование, срок окупаемости которого может быть больше трех лет. Следовательно, нет перспектив для развития бизнеса.

Именно этот недостаток привел к созданию в декабре 2006 г. Фонда содействия венчурным инвестициям в малые предприятия в научно-технической сфере Пермской области.

Основными участниками этого фонда являются Министерство экономического развития РФ, Администрация Пермского края, ОАО «Система-Венчур», ОАО «Альянс РОСНО Управление активами». Здесь осуществлена попытка соединения всех передовых технологий в управленческом бизнесе с бюджетными средствами. Размер фонда – 380 млн руб. Предполагаемый срок его действия – 7 лет.

Размер инвестиций в одну компанию принципиально отличается от размера инвестиций Пермского центра развития предпринимательства и составляет от 10 до 55 млн руб. Минимально допустимая ожидаемая внутренняя норма доходности с учетом рискованности вложений не должна составить меньше 12%, но в настоящее время лучше ориентироваться на 30%.

Уральский инвестиционный форум – это та структура, которая позволяет организовать работу Краевого совета. Алгоритм его взаимодействия с главами муниципальных образований следующий:

- информирование администрациями районов учреждений, предприятий, организаций и поселений на своей территории;
- включение заинтересованных в состав рабочих групп;
- формулирование технических заданий по каждому из направлений;
- разработка технико-экономического обоснования;
- привлечение необходимых ресурсов (интеллектуальных, производственных, финансовых);
- договорная работа по реализации мероприятий.

Таковы основные направления работы по повышению инвестиционной активности территорий.

Другой важнейший вопрос, касающийся развития территорий Пермского края, – это вопрос административно-территориального деления края.

После объединения территорий Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа появилась единая территория – Пермский край. И встал вопрос, как управлять

присоединенным субъектом Федерации. Было принято решение о создании Министерства по управлению Коми-Пермяцким автономным округом.

Рассматривается два варианта реформирования управления муниципальными образованиями. Они представлены на рисунке 7.

I вариант – объединение муниципальных образований в территориальные ассоциации: Коми-Пермяцкий автономный округ, Верхнекамье, Запад, Союз, Согласие, Юг.

II вариант – создание управленческих округов: Коми-Пермяцкого, Северного, Западного, Центрального, Восточного, Юго-Восточного, Южного.

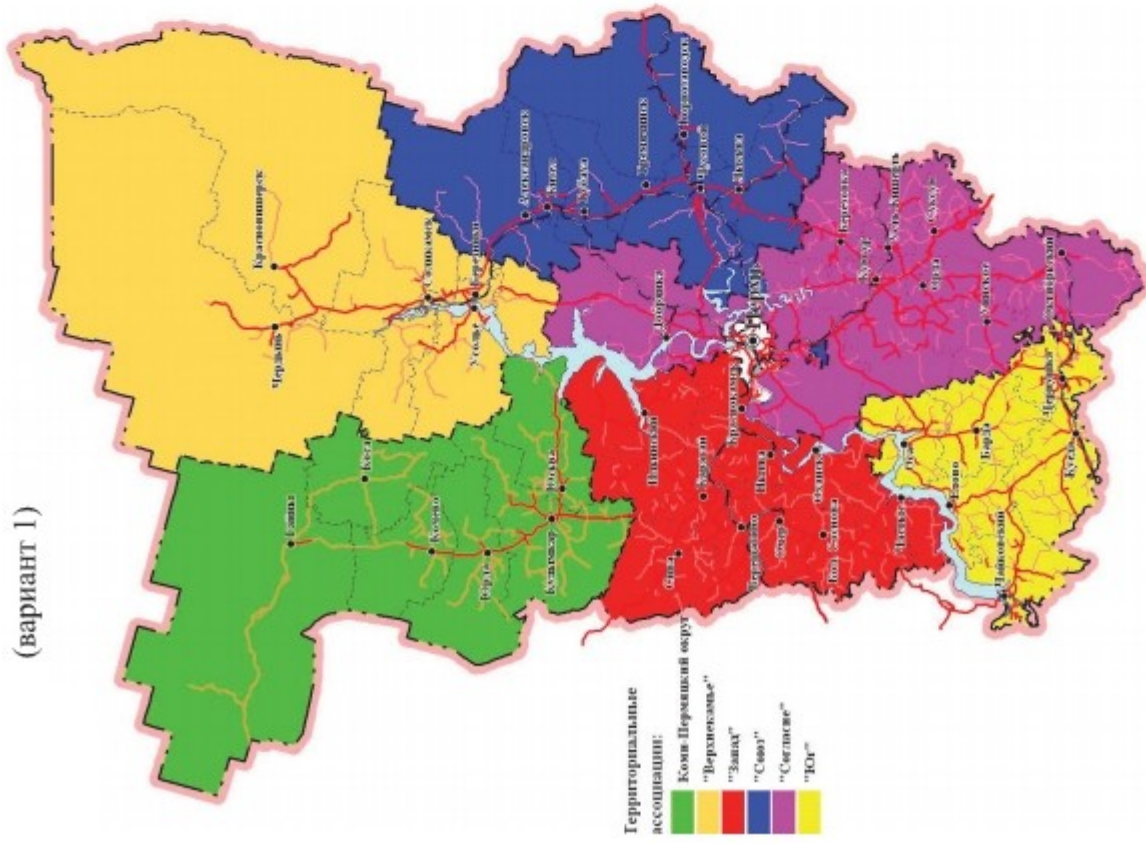
III вариант рассматривается в контексте программы социально-экономического развития края; он в первую очередь делает упор на экономическое развитие данных территорий.

В 2007 г. постановлением Правительства Пермского края от 26.01.2007 № 6-п утверждена методика комплексной оценки социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Пермского края. В данную методику в 2008 г. внесены изменения постановлением Правительства Пермского края от 29.0.2008 № 39-п. Целью методики является оценка эффективности мер, предпринимаемых органами местного самоуправления муниципальных образований; стимулирование социально-экономического развития муниципальных образований края. Деятельность территорий по социально-экономическому развитию рассматривается следующим образом – показатели комплексной оценки анализируются по четырем блокам:

- развитие человеческого потенциала;
- экономическое развитие;
- развитие инфраструктуры;
- повышение эффективности управления территориями.

Кроме проведения рейтинговой оценки территорий, необходимо сформировать систему стимулирования, которая сможет заинтересовать органы местного самоуправления. Поэтому появится новый проект – конкурс

(вариант 1)



(вариант 2)

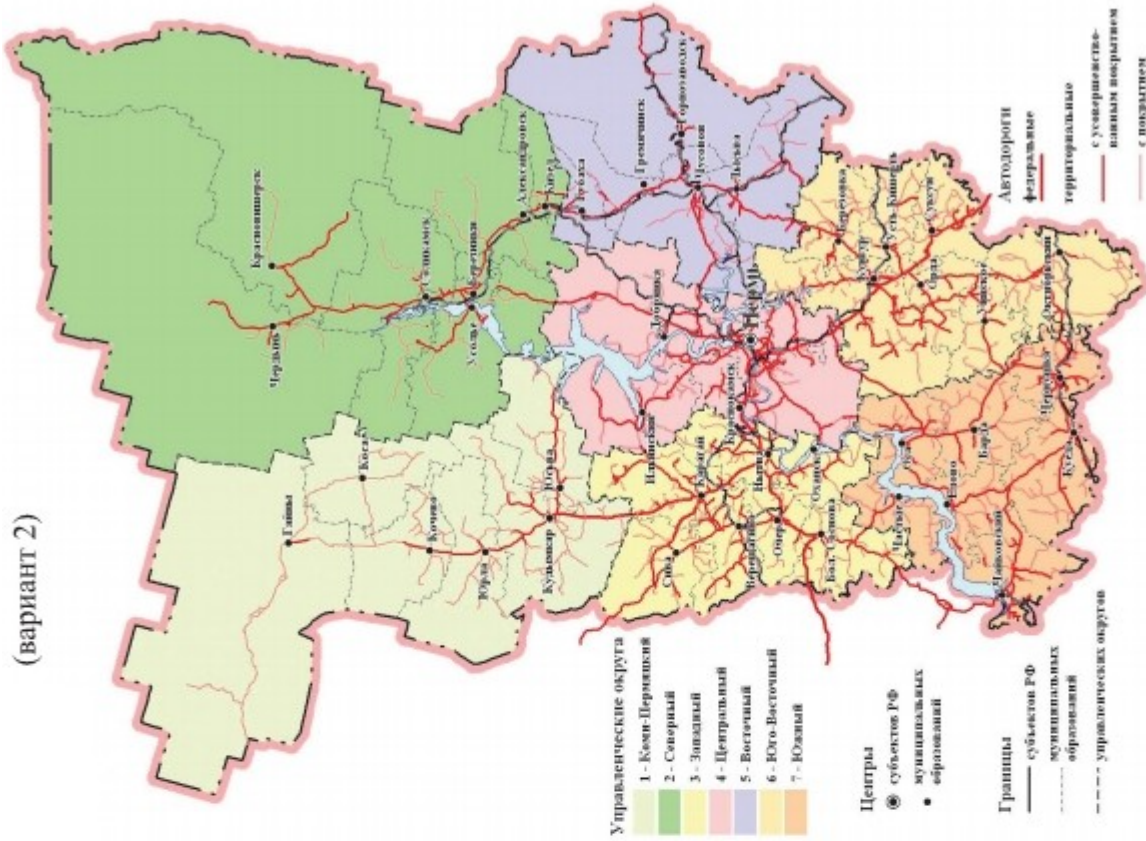


Рис. 7. Административные округа муниципальных образований Пермского края

среди органов местного самоуправления Пермского с призовым фондом 400 млн рублей. Этот конкурс позволит краевой администрации определить наиболее динамично

развивающиеся муниципальные образования и, главное, дать им дополнительный ресурс, в том числе на реализацию их инвестиционных проектов.

2.3.3. Межбюджетные отношения в Пермском крае

Межбюджетные отношения – это взаимоотношения между Пермским краем и муниципальными образованиями (муниципальными районами, городскими округами, городскими и сельскими поселениями) по вопросам организации и осуществления бюджетного процесса в Пермском крае.

Цель межбюджетных отношений – стимулирование муниципальных образований к развитию экономического и налогового потенциала территорий, их инвестиционной активности, выравнивание уровня развития территорий, финансовое обеспечение возможности равного доступа к бюджетным услугам для всех жителей Пермского края.

При формировании бюджета Пермского края используется такой финансовый инструмент, как межбюджетное регулирование.

При построении бюджета в первую очередь формируется доходная часть, которая в дальнейшем балансируется с расходной частью. Все доходы закрепляются за соответствующими бюджетами. Так, налог на прибыль после того, как он собран, распределяется по уровням бюджета. Часть поступает в федеральный бюджет (6,5%), часть закрепляется за субъектом Российской Федерации (17,5%). Налог на доходы физических лиц распределяется следующим образом: 70% от него поступает в бюджет субъекта, муниципальный район получает 20%, поселение получает 10%. Налог на имущество организаций на 100% остается в бюджете субъекта Российской Федерации. Это жесткая система, которая гарантируется Федерацией.

Субъект Российской Федерации имеет право перераспределять налоги, отдавая свою часть муниципальным районам и поселениям, но, выполняя норму закона, то есть гарантируя выполнение собственных расходных обязательств.

Распределение налогов осуществляется по единым нормативам отчислений (кроме налога на доходы физических лиц, по которому возможна дифференциация нормативов).

В настоящее время выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований Пермского края производится как через закрепление за ними части федеральных и региональных налогов, так и через систему межбюджетных трансфертов.

Налоговая база на территории Пермского края распределена неравномерно. Но в целях обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных районов и городских округов руководством края было принято решение закрепить часть основных налогов по единым нормативам отчислений: по налогу на доходы физических лиц из региональных 70% будет передано 15%, 70% налога на имущество организаций и 100% транспортного налога.

Безусловно, только закреплением налогов проблему выравнивания бюджетной обеспеченности территорий не решить, поэтому по-прежнему для выравнивания используется и система межбюджетных трансфертов.

За каждым видом дохода в законе о бюджете закреплен так называемый администратор доходов. Его функция, с одной стороны, планировать данные доходы, учитывать их поступления и активно влиять на их собираемость. Так, например, налоговая служба является администратором налога на прибыль, налога на доходы физических лиц, налога на имущество организаций. Агентство имущественных отношений – администратор по арендной плате за имущество Пермского края, поступлениям от платы за землю.

Расходная часть бюджета формируется в соответствии с принятыми соответствующим публично-правовым образованием в пределах его полномочий расходными обязательствами.

Что касается разграничения полномочий, то все государственные полномочия закреплены за тем или иным уровнем государственной власти законами Российской Федерации. Так, например, охрана границ Российской Федерации, социальная защита инвалидов – это полномочия Федерации; специализированная медицинская помощь, социальная защита ветеранов труда – полномочия субъекта Федерации; дошкольное образование, первичная медицинская помощь – полномочия муниципального района; вывоз бытовых отходов, организация

транспортного обслуживания – полномочия поселения. Это жесткое разграничение определяет четкую систему полномочий в РФ и является гарантом порядка. Выполнение иных полномочий, не отнесенных федеральным законодателем к полномочиям соответствующего уровня власти, возможно только в случаях, определенных федеральными законами и при условии, что данное полномочие не является исключительной компетенцией какого-либо уровня (федерального, регионального, районного, поселенческого).

Каждый субъект бюджетной системы обязан вести так называемый реестр расходных обязательств (табл. 1). Например, основанием для обязательства единой денежной

Таблица 1

Реестр расходных обязательств

Обязательство	Основание	Срок	Сумма (млн руб.)
ЕДВ ветеранам труда	ФЗ «О ветеранах»	Не ограничен	1 055,0
Льготы по ЖКУ многодетным семьям	Закон Пермской области «Об охране семьи...»	Не ограничен	12,2
...

выплаты ветеранам труда является федеральный закон «О ветеранах», срок его исполнения может быть ограничен законодательным или нормативно-правовым актом (в данном случае он не ограничен). Сумма, предназначенная для выполнения обязательства, рассчитана и должна быть предусмотрена в бюджете. В данном случае она составляет 1055 млн руб. Другое обязательство – финансовое обеспечение льготы по жилищно-коммунальным услугам многодетным семьям. Основанием для него является закон Пермской области «Об охране семьи» (его срок также не ограничен, сумма на год – 12,2 млн руб.).

Именно этот реестр расходных обязательств является базой для формирования бюджета. Таким образом, он должен быть составлен раньше, чем бюджет.

Существуют также принимаемые обязательства. Практика такова, что могут появиться заявки от депутатского корпуса или от испол-

нительных органов государственной власти, в которых они предлагают принять какие-то обязательства или расширить действующие обязательства. В этом случае составляется реестр принимаемых обязательств, который будет рассматриваться только в том случае, если возможности бюджета позволят принять на себя эти обязательства, другими словами, при наличии соответствующих денежных средств.

Формирование расходов бюджета производится в соответствии с бюджетной классификацией, элементы которой определены Бюджетным кодексом РФ, при этом в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ целевые статьи и видов расходов бюджета формируются в соответствии с расходными обязательствами. Например, вид расхода бюджета «дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности» на сумму 1 184 262 руб. под кодом 501 входит в целевую статью «дотации и субвенции» (код 517), она, в свою очередь, вхо-

дит в раздел «Межбюджетные трансферты», код 1100, осуществляет расход Министерство финансов Пермского края, код 092.

В процессе исполнения бюджета Пермского края часть превышения фактических доходов над плановыми направляется в бюджеты муниципальных районов, городских округов, исходя из принципа «14–42–44», принятого на 2009 г. (рис. 1).

Данное правило позволяет появившийся профицит бюджета распределить следующим образом: 56% дополнительных доходов (14+42) направляются в муниципальные образования; 44% – на краевые проекты, а также долгосрочные целевые и ведомственные программы, позволяющие привлечь средства из федерального бюджета. Для того чтобы убедить федеральный орган власти в целесообразности финансирования

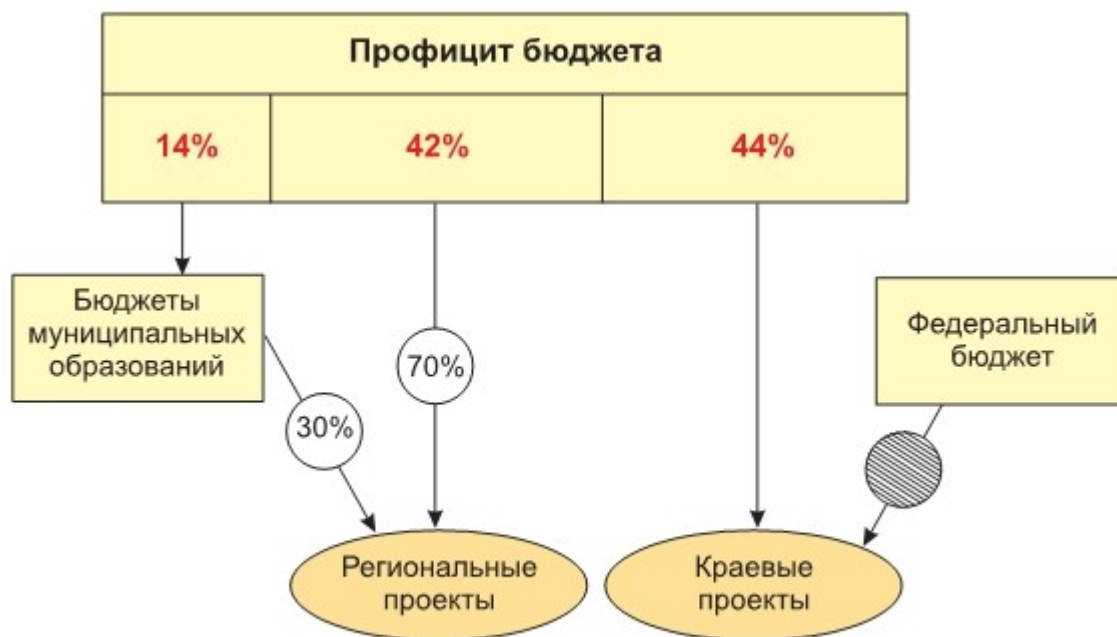


Рис. 1. Правила распределения профицита бюджета

ния проекта, необходимо подготовить проектную документацию и технико-экономическое обоснование того или иного проекта.

Чтобы пояснить данную ситуацию, рассмотрим пример.

Органы власти Пермского края принимают решение о строительстве новой художественной галереи, проект которой предполагает затраты на сумму 600–900 млн руб. Чтобы к реализации данного проекта привлечь также ресурсы федерального центра, необходимо провести разработку концепции. Для того чтобы впоследствии обосновать целесообразность привлечения дополнительных федеральных ресурсов, приглашается один из лучших музейщиков мира, который дает заключение о том, что создаваемый музей будет современным музеем XXI в. и, несомненно, его созда-

ние окажет позитивное влияние на формирование имиджа не только региона, но и России в целом. Разработка данной концепции финансируется из регионального бюджета. Наличие разработанной концепции по строительству новой галереи и наличие собственных финансовых средств являются важными составляющими для принятия положительного решения о привлечении дополнительных средств из федерального бюджета.

Рассмотрим соотношение «14–42». Другими словами, 1 руб. к 3 руб.

Остановимся на цифре «14». Дело в том, что в Пермском крае имеется 48 муниципальных образований, и их бюджетная обеспеченность довольно сильно колеблется от одного муниципалитета к другому (рис. 3). При этом есть территории, где затраты на бюджетную

сферу большие, а собственных доходов нет (например, Уинский или Чердынский районы). И в то же время существуют территории, характеризующиеся довольно высоким уровнем бюджетной обеспеченности (Пермь, Березники, Соликамск). Поскольку одной из целей органов власти является обеспечение социальной справедливости, возникает необходимость выравнивания бюджетной обеспеченности всех муниципальных образований. Средства, необходимые для этого, выделяются из краевого бюджета – это и есть те самые 14%, которые перераспределяются в муниципальные районы. При этом распределение между муниципалитетами осуществляется исходя из численности населения, проживающего на территории, (то есть подушевое распределение) и территориальных коэффициентов, характеризующих систему расселения, климатические условия, транспортную доступность, стоимость ЖКУ и др.

Рассмотрим влияние некоторых коэффициентов на конкретных примерах.

Коэффициент системы расселения.

Красновишерский район имеет мелкоселенный характер расселения (численность жителей в каждом населенном пункте низкая) и характеризуется невысокой плотностью населения (1,7 чел./1 км² при среднем значении по Пермскому краю 17,1 чел./1 км²). Это означает, что для оказания любой бюджетной услуги (например, по предоставлению услуг образования) необходима развитая инфраструктура (большое количество учреждений, наличие транспортных путей для их связей), а мелкоселенный характер расселения определяет значительные издержки и на ее создание, и на ее обслуживание (учреждение создается на небольшое количество жителей).

Климатические условия.

Город Чайковский характеризуется более мягкими природно-климатическими условиями по сравнению с другими территориями края. Поэтому продолжительность отопительного сезона в г. Чайковском меньше, чем в других населенных пунктах, и, следовательно, снижаются издержки на обслуживание инфраструктуры. Наоборот, в Гремячинском, Губа-

хинском районах, находящихся в предгорьях Уральских гор, высота снежного покрова превышает среднее значение по краю в несколько раз, и время, в течение которого он держится также больше среднего. Поэтому возможна определенная экономия бюджета в г. Чайковском и перераспределение сэкономленных денег между муниципалитетами, в частности, расположенными на севере и северо-западе края.

Рассмотрим цифру «42». Данная доля так же, как и предыдущие 14%, выплачивается из профицита краевого бюджета и распределяется между муниципалитетами, но суть ее иная. Если 14% направляются на бюджетное выравнивание муниципалитетов, другими словами, на достижение социальной справедливости, то 42% муниципалитеты получают только в том случае, если часть предыдущих 14% будет потрачена на те расходы, которые являются полномочиями муниципалитета, но одновременно имеют важность для региона. Другими словами, эти 42% выступают в качестве финансового инструмента, регулирующего направления использования средств муниципалитетов. Этот механизм позволил региональным органам власти Пермского края составить четкие правила использования профицита регионального бюджета.

Остановимся на вопросе о том, какие цели являются важными для краевых органов власти. В настоящее время в Пермском крае определено пять региональных проектов: «Новая школа», «Качественное здравоохранение», «Муниципальные дороги», «Достойное жилье», «Оптимизация системы расселения». Таким образом, если цели региональных и муниципальных органов власти совпадают, если муниципалитеты принимают «правила игры», предложенные региональными органами власти, то на каждый рубль, потраченный на выполнение региональных проектов, бюджет муниципалитета дополнительно получает 3 руб.

Если у муниципалитета есть более насущные проблемы, помимо выполнения региональных проектов, он вправе использовать долю названных 14% на их решение. Но при этом муниципалитеты будут лишены возмож-

ности получения дополнительных средств из регионального бюджета. Что касается «богатых» муниципалитетов, то у краевой власти есть инструмент их стимулирования: чтобы данные муниципалитеты (например, муниципалитет г. Перми) могли получить долю 42% из краевого бюджета, они должны направить соответственно часть собственного бюджета на реализацию краевых проектов. Таким образом, региональная власть стимулирует более сильные районы к движению в одном направлении и «игре по одним правилам».

Кроме того, в целях стимулирования органов местного самоуправления для развития собственного налогового потенциала начиная с 2008 года за бюджетами муниципальных районов, городских округов закреплён единый норматив отчислений по налогу на доходы физических лиц в размере 5 % от суммы налога, поступающего в консолидированный бюджет края. Указанная новация увеличила расчетные доходы муниципалитетов края более чем на 0,7 млрд руб. (в ценах 2007 г.) и позволила органам власти муниципальных образований самостоятельно в оперативном режиме направлять на первоочередные расходы и дополнительно поступающее в течение года перевыполнение плана по данному налогу.

Положительный опыт закрепления налога на постоянной основе, а также стремление повысить самостоятельность, ответственность и оперативность действий органов местного самоуправления явились основой для принятия решения Правительством Пермского края о расширении перечня налогов, закрепляемых за муниципальными районами (городскими округами) на постоянной основе. С 2009 г. Законодательному Собранию Пермского края предложено передать на нижестоящий уровень транспортный налог и 70% налога на имущество организаций. Кроме того, доля налога на доходы физических лиц увеличится на 10% и составит 35% для районов и 45% для городских округов.

Проведенный анализ влияния закрепления единых нормативов по НДФЛ, налогу на имущество, транспортному налогу за муниципальными районами (городскими округа-

ми) свидетельствует о том, что в результате данного закрепления муниципалитеты получат дополнительных доходов (в ценах 2009 г.) в сумме 8,3 млрд руб. В целях соблюдения принципа вертикальной сбалансированности (одинаковой обеспеченности расходных полномочий) регионального и местных бюджетов необходимо было бы сократить фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) до 10% от собственных доходов краевого бюджета. Однако на региональном уровне принято решение установить размер ФФПМР (ГО) 14% для того, чтобы в результате происходящих изменений не оказалось ни одного проигравшего района. А в качестве частичной компенсации потерь краевого бюджета предложено исключить из получателей средств фонда софинансирования расходов наиболее выигравшие муниципалитеты, обеспеченность бюджетов которых выросла настолько, что они перестали быть получателями дотаций из ФФПМР (ГО). Это позволило сократить размер ФСР с 5,5% до 3% без сокращения поддержки всех остальных районов (городских округов) (рис. 2).

В результате всех изменений муниципалитеты дополнительно получили из краевого бюджета 2,5 млрд руб. Из чего данная цифра сложилась? Размер закрепленных налогов, как отмечено выше, составил 8,3 млрд руб. (28,7 млрд руб. минус 20,4 млрд руб.). В связи с тем, что из краевого бюджета уходят те же налоги, расчетный объем доходов краевого бюджета, от которого рассчитывается размер регионального ФФПМР (ГО), соответственно уменьшился. Потому общая сумма дотации муниципалитетам сократилась на 4 млрд руб. (12,1 млрд руб. минус 8,1 млрд руб.). При этом не следует забывать, что все перевыполнение плана по закрепленным налогам, останется в местных бюджетах. Если условно перенести ситуацию с их поступлением в 2007 г. на 2009 г., то можно сказать, что в территории дополнительно поступит порядка 1,2 млрд руб., что, на наш взгляд, существенно для местных бюджетов. Сокращение ФСР на этапе формирования бюджета составило 1,8 млрд руб. (3,5 млрд руб. – 1,6 млрд руб.)

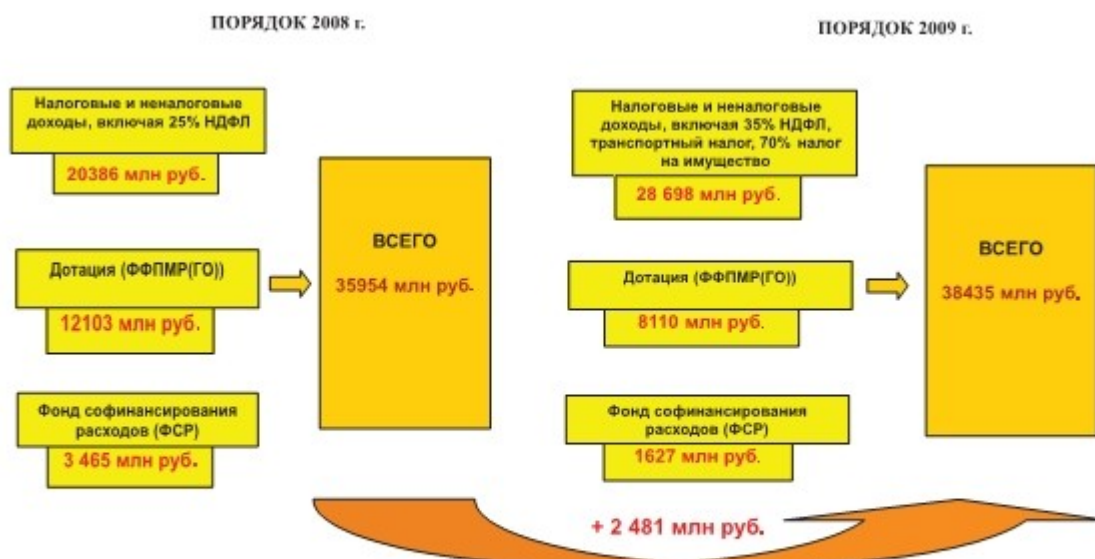


Рис. 2. Изменение собственных доходов муниципальных районов (городских округов) в связи с закреплением налогов на постоянной основе

Распределение фонда софинансирования расходов (ФСР) производится по подушевому принципу.

Основные этапы формирования бюджета Пермского края представлены на рисунке 3. В мае определяются сценарные условия

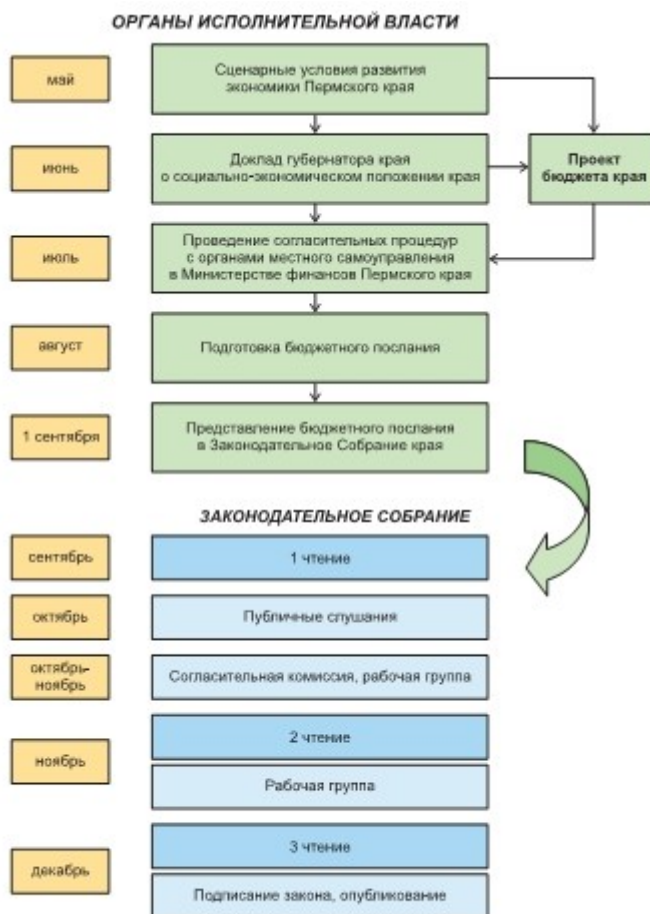


Рис. 3. Основные этапы формирования бюджета

развития экономики Пермского края, в июне губернатор края обозначает эти условия в докладе о социально-экономическом положении края, затем проводятся согласительные процедуры с органами местного самоуправления в Министерстве финансов края. Согласовываются с муниципальными районами (городскими округами) Пермского края исходные данные для расчета дотаций местным бюджетам. При этом органы местного самоуправления могут не согласиться с исходными данными, составить акт разногласий. Министерство финансов рассматривает этот акт. Если соглашение не достигнуто, разногласия будут рассматриваться согласительной комиссией, которую возглавляет председатель Законодательного Собрания, между первым и вторым чтением проекта закона о бюджете. Процедура согласования в Министерстве финансов происходит в июле, а в августе го-

товится бюджетное послание для представления его в Законодательное Собрание края 1 сентября. Далее, как это представлено на рисунке 4, происходят первое, второе и третье чтения.

Бюджетным кодексом предусмотрена такая процедура, как публичные слушания проекта бюджета. В этой процедуре активное участие принимают профсоюзы, органы местного самоуправления, представители научных кругов и общественных организаций. Такие слушания проходят в октябре. После второго чтения в ноябре основные параметры бюджета уже не изменяются. В декабре, в третьем чтении бюджет утверждается, подписывается губернатором, публикуется в средствах массовой информации. С этого момента он является законом, по которому осуществляется бюджетное финансирование края в следующем году.

2.4. Управление ресурсами и развитие инфраструктуры

2.4.1. Управление ресурсами Пермского края

Рациональное использование ресурсов и развитие инфраструктуры представляет цели, связанные с комплексом объектов и систем, необходимых для создания комфортных и безопасных условий для проживания человека и ведения хозяйственной деятельности в регионе, в том числе вопросы состояния и охраны окружающей среды. Целью является максимизация прибыли от использования природных ресурсов и снижение издержек на содержание инфраструктуры для бизнеса и населения при сохранении качества.

Говоря об управлении ресурсами со стороны региональной власти, следует отметить, что речь идет, в первую очередь, об имуществе.

Имущество Пермского края условно разделено на следующие группы:

- имущество, используемое для осуществления государственных полномочий;

- имущество, используемое для рыночных отношений;

- земля.

Имущество, используемое для осуществления государственных полномочий, в свою очередь делится на группы:

- бюджетные учреждения, которых сейчас в крае насчитывается более 540;

- казна края, в которую входит 3 761 объект движимого и недвижимого имущества.

В имуществе, используемом для рыночных отношений, можно выделить следующие группы:

30 краевых государственных унитарных предприятий, учредителями которых является Пермский край. В настоящее время часть имущества края находится на балансе этих предприятий.

28 открытых и закрытых акционерных обществ, в которых край имеет долю акционерного капитала. Собственниками акционерных обществ наряду с Пермским краем являются

физические и юридические лица. Отношения с этими обществами у края носят рыночный характер.

Площадь земли в Пермском крае составляет 16 млн га. Сюда входит и земля Коми-Пермяцкого округа. Это большой имущественный потенциал.

Методы управления имуществом формируются на основе неналоговых доходов бюджета и расходов бюджета. Неналоговые доходы бюджета – это доходы от аренды и приватизации. Для управления имуществом требуются также расходы по его учету, содержанию и эксплуатации.

Как и любой эффективный собственник государство стремится к росту доходов и снижению расходов. В период с 2000 г. по 2007 г. неналоговые доходы в краевом бюджете в основном росли, их рост не являлся линейным (табл. 1). Так, доходы от сдачи в аренду государственного краевого имущества, составлявшие в 2000 г. лишь 12 млн руб., в 2007 г. составили 84,1 млн руб. Дивиденды по акциям в 2007 г. составили 15,0 млн руб., в 2008 г. ожидается их уменьшение до 12,0 млн руб., а с 2009 г. дивиденды упадут до нуля. Доходы от приватизации в 2006 г. составили более 695 млн руб., в 2007 г. – 1353 млн руб. Скачок

Таблица 1

Поступление неналоговых доходов в краевой бюджет (млн руб.)

Неналоговые доходы краевого бюджета от использования государственной собственности									
Наименование источника доходов	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Доходы от сдачи в аренду государственного имущества	12,0	21,0	31,0	47,0	73,0	62,3	77,2	84,1	88,7
Дивиденды по акциям, принадлежащим субъектам	5,0	12,0	9,0	35,0	13,0	9,6	7,9	15,0	12,0
Доходы от приватизации	0,6	0,3	8,0	142,0	238,0	115,0	695,6	1353,0	634,4
Часть прибыли предприятий, подлежащая перечислению в бюджет	0,7	3,0	5,5	4,5	13,0	14,5	7,6	10,1	4,7

роста доходов был связан с продажей акций предприятия «Пермалко» в 2006 г. и 100 % акций ОАО «Пермавтодор» в 2007 г.

Анализ управления имуществом показывает, что государство является неэффективным собственником и не должно участвовать в бизнес-процессах. Роль государства должна быть иной. Отсюда вытекает идея реструктуризации государственного имущества.

Основным принципом его реструктуризации является следующий: в состав государственного имущества должно входить только то, которое необходимо для осуществления государственных полномочий. Таким образом, границы государственной собственности четко обозначены и то, что используется для бизнеса, в нее не входит.

Основные задачи реструктуризации государственного имущества Пермского края в

2007–2008 гг. можно обозначить следующим образом:

- оптимизация структуры и состава краевого имущества, необходимого для осуществления государственных полномочий;
- ликвидация хозяйствующих субъектов с участием Пермского края;
- приватизация непрофильных активов;
- передача имущества в муниципальную и федеральную собственность в соответствии с полномочиями.

На основании изложенного необходимо проанализировать ситуацию сегодняшнего дня, а именно как происходит поступление неналоговых доходов в краевой бюджет.

Аренда площадей дает низкие доходы бюджету, так как принципы аренды государственных площадей отличаются от рыночных принципов: государственные площади сдаются

в аренду коммерческим организациям не по рыночным ставкам, а рассчитываются по Методике. Возникает выбор: не заниматься этим видом деятельности вообще ввиду его неэффективности или сдавать площади по рыночным ценам. Сейчас созданы условия для решения этой проблемы. Во-первых, в связи с тем, что выстроились жестко структурированные отношения между федеральным, краевым и муниципальным уровнями бюджета и, следовательно, можно четко определить границы федерального, краевого и муниципального имущества. Эти активы должны использоваться каждым уровнем власти, а безвозмездное пользование краевым имуществом должно стать возможным только для исполнительных органов государственной власти и бюджетных учреждений Пермского края. Во-вторых, законодательно на краевом уровне установили, что с 01.04.2008 предоставление государственного краевого имущества в аренду возможно только на торгах, что обеспечивает открытость процедур по принятию решений о заключении договоров аренды, а также установление рыночных ставок арендной платы.

Приватизация – это операции, в соответствии с которыми имущество переходит бизнесу. Ее основные принципы следующие:

- приватизируется все, что не используется для осуществления государственных полномочий и оказания бюджетных услуг;
- при приватизации происходит капитализация активов и повышение стоимости предприятия, для чего необходима его предпродажная подготовка.

Капитализация активов в настоящее время является задачей не только для бизнеса, но для государственного управления в части государственного имущества.

Вопрос о земле сейчас особенно актуален. Земля – очень высокодоходный потенциальный актив края. Структура земельного фонда Пермского края на 01.01.2008 отображена на рисунке 1. Из данного рисунка видно, что основную долю (62%) составляют земли лесного фонда.

Главными объектами управления являются земли населенных пунктов, промышленности и сельскохозяйственного назначе-

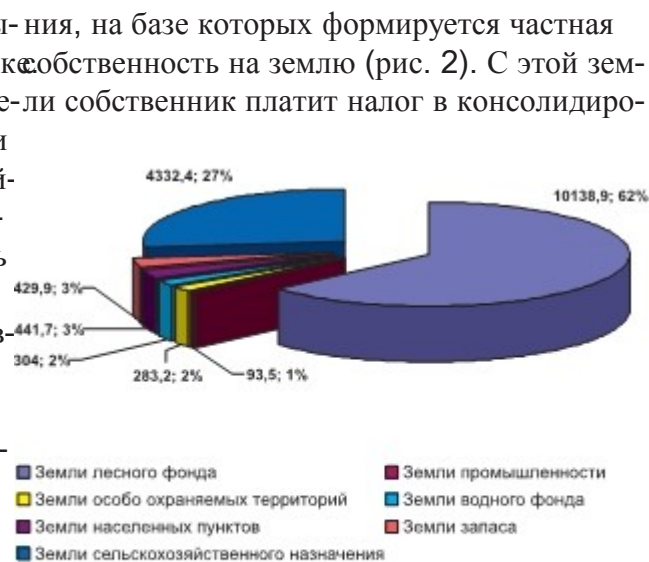


Рис. 1. Земельный фонд Пермского края на 1.01.2008 (тыс. га)

ванный бюджет края. С развитием частной собственности поступления в бюджет по этому направлению будут расти. Остальные земельные участки ограничены в обороте или изъяты из оборота.

Чтобы лучше понять состояние дел с частной собственностью на землю в Пермском крае, надо сравнить ситуацию с ситуацией в других регионах (рис. 3). Из диаграммы на рис. 3 ясно, что в сравнении со средним значением по Российской Федерации Пермский край выглядит неплохо (7,6 и 9% соответственно). По сравнению со Свердловской областью положение также неплохое (в Свердловской области доля частной собственности на землю составляет 7,2%), но соседи из Самарской, Челябинской и Нижегородской областей, а также из Республики Татарстан выглядят намного лучше. Например, в Самарской области более половины земель (53,6%) находится в частной собственности.

Полномочия по управлению земельным фондом Пермского края организовано по следующей схеме. Полномочия по управлению лесами переданы субъекту Российской Федерации. На территории Пермского края ими управляет Министерство природных ресурсов Пермского края. Частная собственность (9 тыс. га) управляется конкретными юридическими и физическими лицами. В распоряжении муниципалитетов находятся нераз-

Главные объекты управления на территории Пермского края



Рис. 2. Главные объекты управления на территории Пермского края

граничные земли (22 тыс. га). Это та земля, которая может использоваться для развития экономики края.

В полномочия Агентства по управлению имуществом Пермского края входит всего 0,5% земель. Это земли, на которых расположено краевое имущество. Большая же часть земель принадлежит муниципальным образованияам. Таким образом, проведение земельной политики зависит от муниципальных образований.

Направлениями повышения эффективности использования земельных ресурсов являются формирование рынка земли и платность землепользования.

Формирование рынка земли происходит по двум направлениям. Это продажа земельных участков собственникам объектов недвижимости и продажа незастроенных земельных участков на торгах.

Причем продажа под строительство может осуществляться как продажа права собственности на земельный участок и как продажа права на заключение договоров аренды земли. Поэтому в рамках земельного законодательства существует два вида права на землю: право собственности и право аренды. Если земля находится в собственности, то выплачивается земельный налог, если в аренде – арендная плата. Соотношение земельного налога и арендной платы показывает, что выгоднее: покупать землю или брать ее в аренду. Для принятия решения о виде землепользования нужна также информация о цене земельного участка. Тогда можно, сопоставив затраты по налогу и аренде, посчитать срок окупаемости земли и принять правильное управленческое решение.

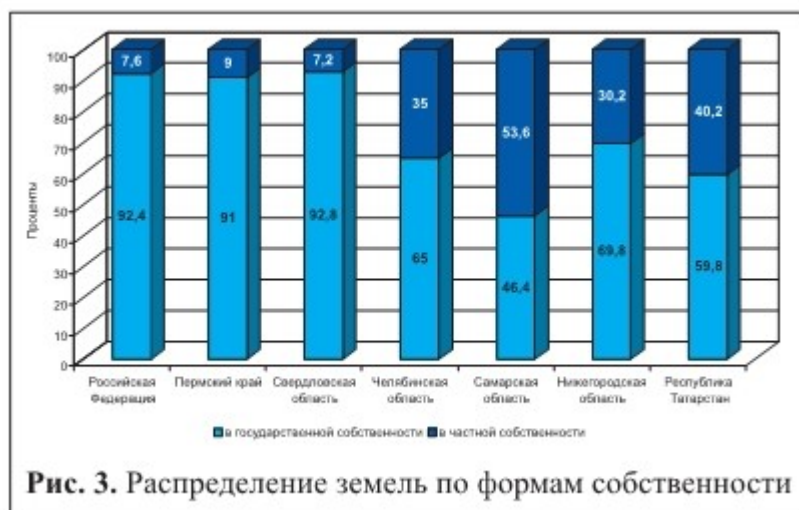


Рис. 3. Распределение земель по формам собственности

В 2007 г. в частную собственность были переданы 9228 участков. Их покупатели перешли с арендных отношений на налоговые, оценив этот вариант как более выгодный.

Поступления земельных платежей в консолидированный бюджет Пермского края с каждым годом растут (рис. 4). В 2007 г. поступления от использования и распоряжения земельными участками в консолидированный бюджет края составили 6 450 млн руб. Но есть возможность для роста этого показателя, по крайней мере, в 5 раз. Во многом этот рост будет зависеть от общего состояния экономики края. Можно считать увеличение размеров земельных платежей в бюджет косвенным показателем активности экономики на территории края.



Рис. 4. Динамика поступления земельных платежей в консолидированный бюджет Пермского края (млн руб.)

Продажа земельных участков под строительство в соответствии с Земельным кодексом должна осуществляться через торги. В 2007 г.

только 7% участков продали на торгах, что составило 649 участков, из них 260 участков передано в собственность, а 389 – в аренду.

2.4.2. Развитие инфраструктуры Пермского края

Целью развития инфраструктуры является снижение издержек на ее содержание для бизнеса и населения при сохранении качества. Для достижения поставленной цели сформирована организационная структура, включающая нормативно-методический и исполнительский уровни управления, а также государственные учреждения и унитарные предприятия, деятельность которых направлена на развитие инфраструктуры (рис. 1).

Достижение поставленной цели предполагает анализ основных показателей, характеризующих инфраструктуру в регионе и сравнение их с аналогичными показателями регионов-конкурентов. Основными конкурентами Пермского края являются Челябинская, Самарская, Нижегородская, Свердловская, Челябинская области, республики Татарстан и Башкортостан.

По темпам ввода жилья Пермский край находится в устойчивом среднем положении, причем данный темп является средним по территориям - конкурентам (рис. 2).

По жилищно-коммунальным услугам ситуация лучше (рис. 3). Что касается стоимости газоснабжения, то она в Пермском крае существенно ниже, чем в других регионах, (рис. 4). Здесь у Пермского края преимущество перед регионами-конкурентами. 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.

Логика действий в такой ситуации одинакова у бизнеса и государственного управления. Во-первых, как можно эффективнее использовать имеющиеся преимущества и, во-вторых, работать по улучшению тех позиций, по которым Пермский край является отстающим.

Подчеркнем, что сегодня преимущества Пермского края не всегда используются в полном объеме. Так, имея хорошую позицию по стоимости газа, регион находится на среднем уровне по степени газификации территории (рис. 5).

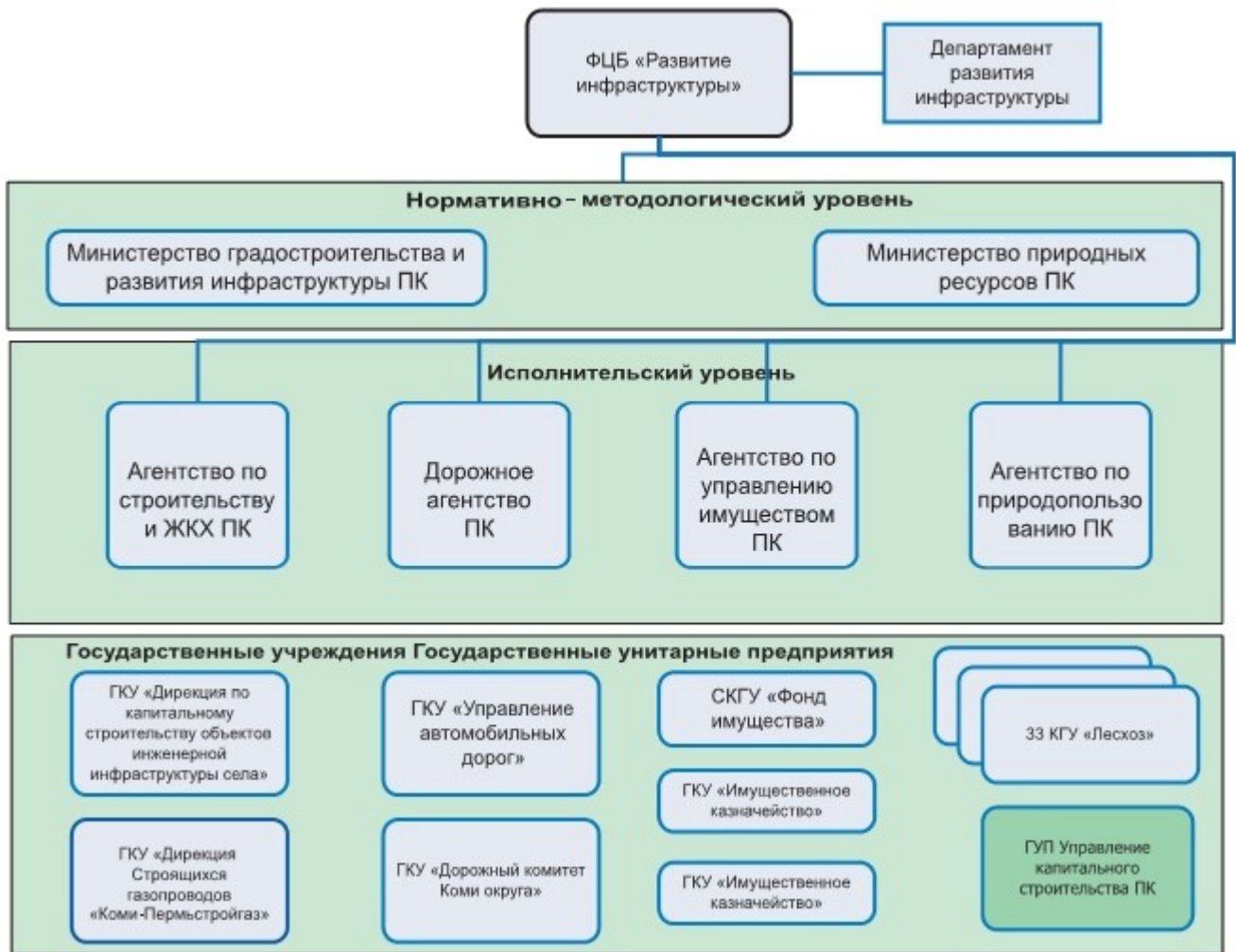


Рис. 1. Структура предприятий и организаций, деятельность которых направлена на развитие инфраструктуры

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. 6).

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.

Указом губернатора Пермского края N 55 от 25.07.2007 функционально-целевому блоку «Развитие инфраструктуры» установлены пять основных задач:

- снижение стоимости проживания человека на территории;
- улучшение качественного состояния инфраструктуры;
- развитие рыночных механизмов в инфраструктуре;
- рост эффективности бюджетных расходов;
- повышение доходов от использования государственного имущества.

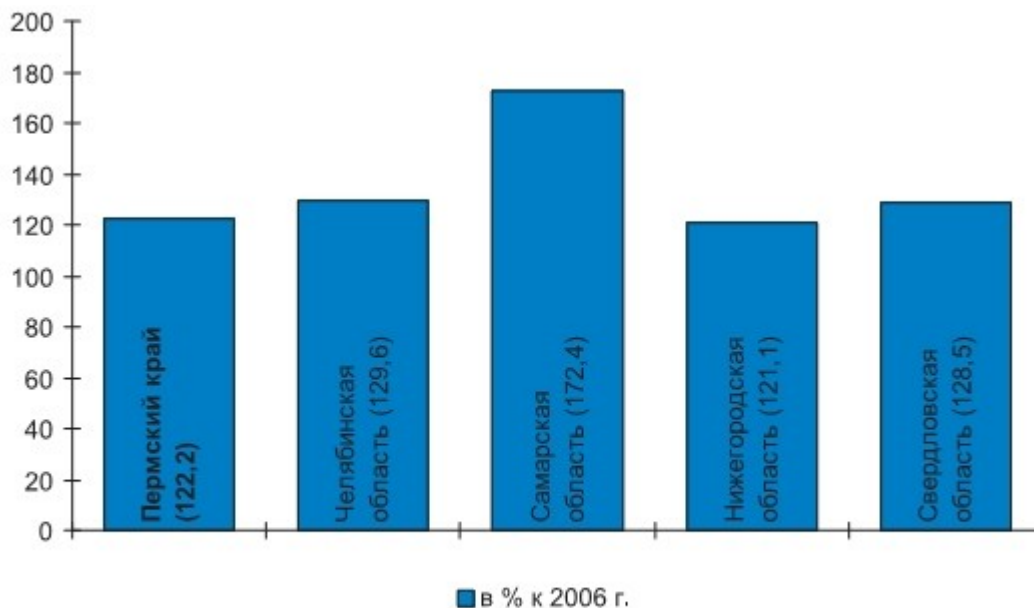


Рис. 2. Темпы ввода жилья в сравнении с другими регионами (%)

Способы достижения поставленных целей – это традиционные способы, свойственные государственным структурам: государственное регулирование в сфере нормотворческой деятельности, организация и контроль исполнения; и современные инструменты управления государственным структурам: государственное регулирование в сфере нормотворческой деятельности, развитие конкуренции в сфере деятельности инфраструктурных монополий, привлечение

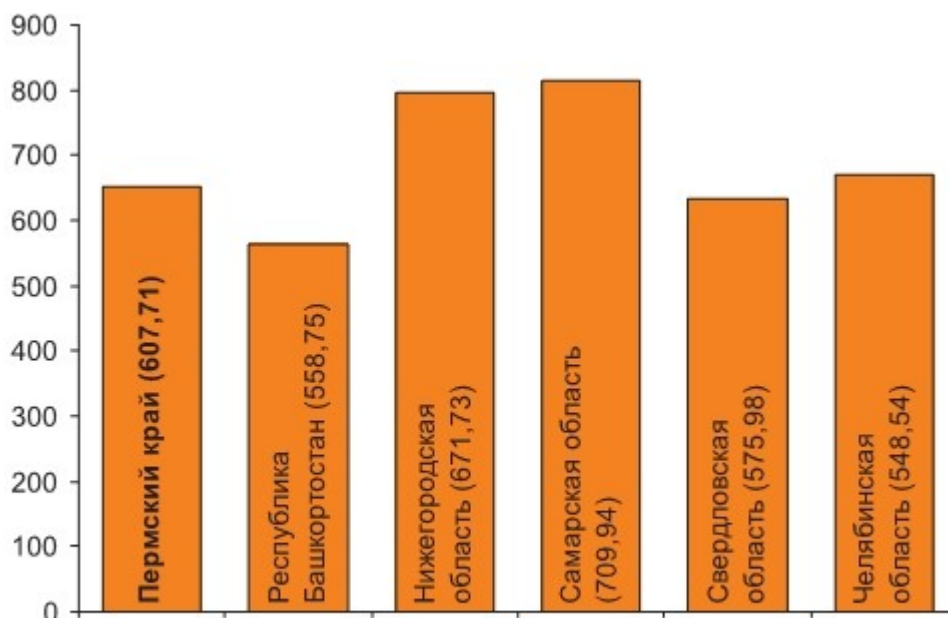


Рис. 3. Стоимость жилищно-коммунальных услуг (руб./чел.)

частных и иных инвесторов и проектная деятельность органов исполнительной власти.

Подробнее остановимся на проектной деятельности (рис. 7).

Цели национального проекта «Достойное и комфортное жилье гражданам России» - это упрощение процедуры выделения земельных участков под жилищное строи-

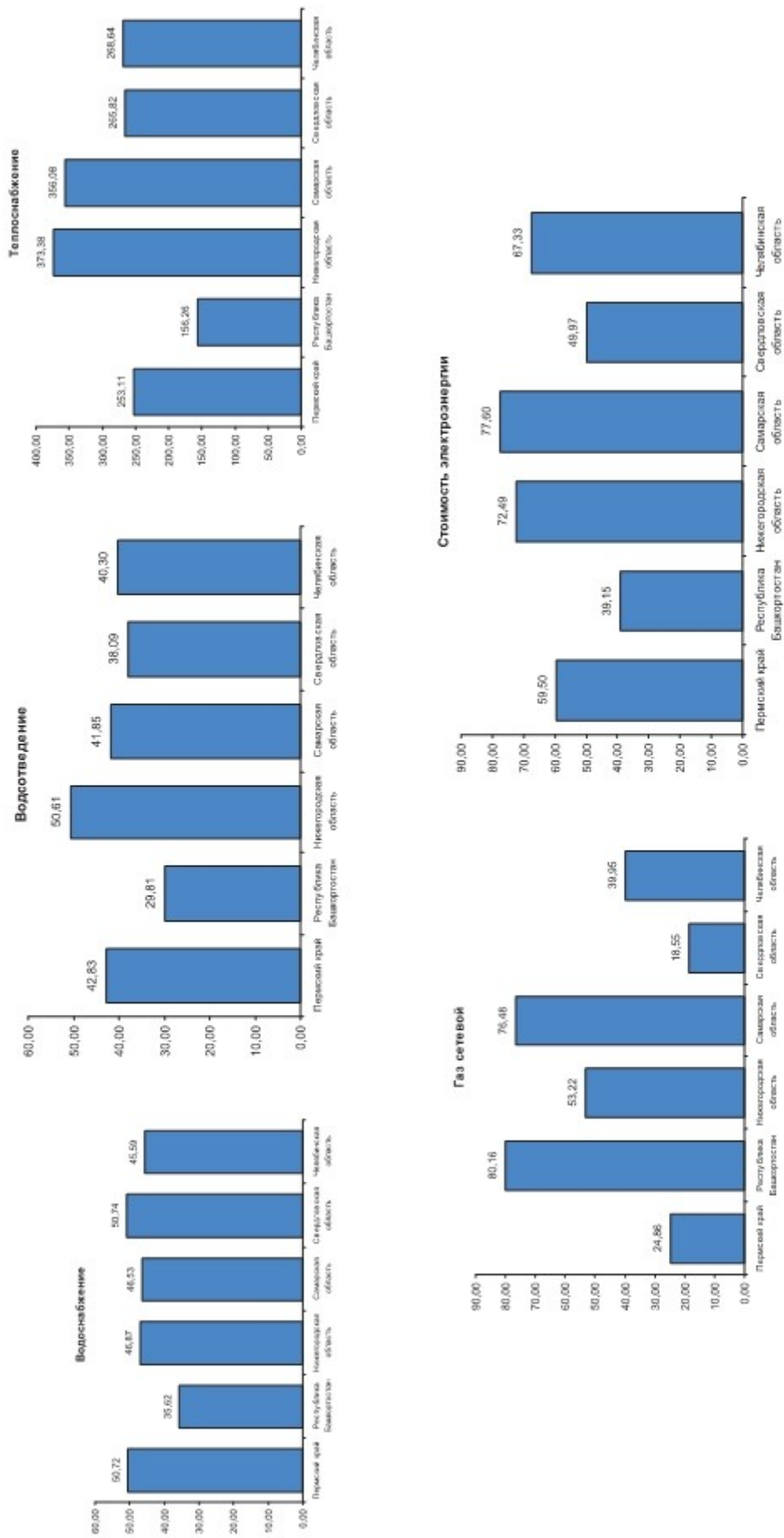


Рис. 4. Стоимость коммунальных услуг (руб./чел.)

тельство, разработка схем территориального планирования, правил землепользования, застройки, обеспечение жильем определенных

категорий граждан, модернизация жилищно-коммунального хозяйства. Частью федерального проекта является осуществляемая в ре-

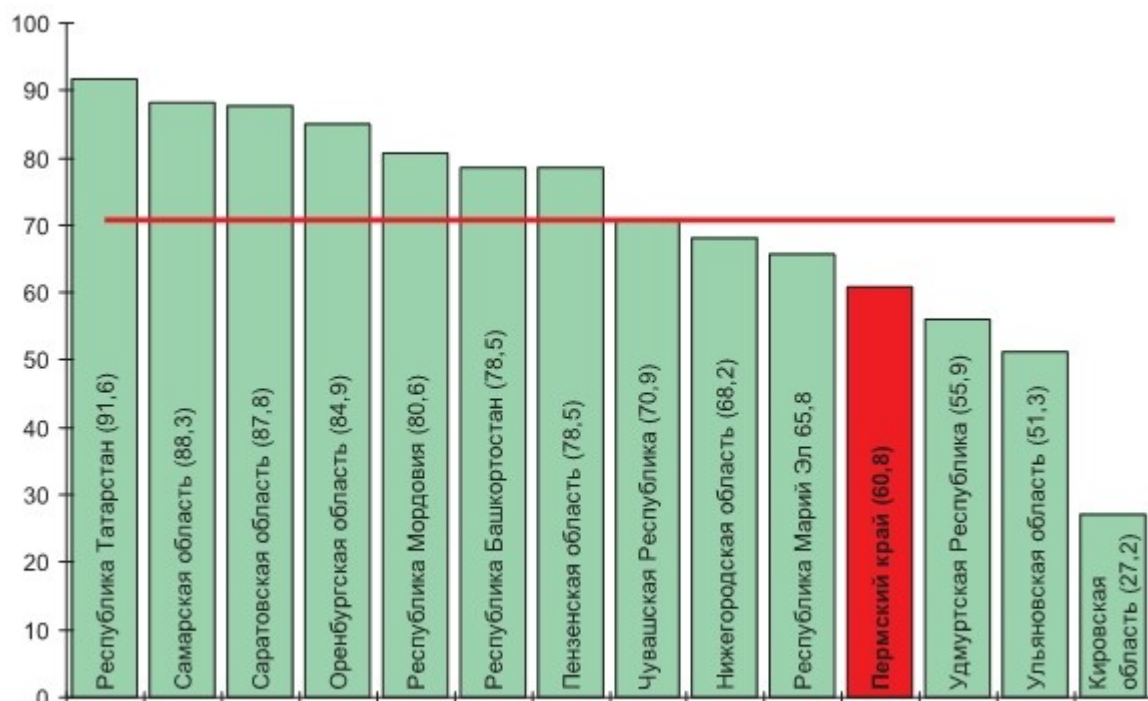


Рис. 5. Уровень газификации природным газом субъектов, входящих в ПФО (%)

гионе программа «Жилище». Внутри проекта можно выделить ряд частных проектов. Так краевыми проектами, осуществляемые в этом направлении, являются: субсидирование процентных ставок при обеспечении земельных участков инфраструктурой, газификация региона; региональные проекты – «Достойное жилье» и «Муниципальные дороги».

В рамках достижения целей по проектам каждый из них имеет свой сетевой график, четкий порядок конкретных действий с указанием сроков и ответственных по каждому действию. Все проекты тесно взаимосвязаны.

В рамках функционально-целевого блока необходимо создать условия для решения обозначенных задач. Чтобы ввести земельные участки под строительство, нужно обеспечить их инфраструктурой. Только тогда строительство на этих участках станет возможным и, следовательно, смогут осуществиться национальные, краевые и региональные проекты.

Процесс должен быть организован таким образом, чтобы земельные участки поступали на рынок своевременно, так, чтобы не ощущалось дефицита.

Актуальна и такая задача, как стабилизация стоимости жилья, а в перспективе и коренное изменение ситуации по стоимости квадратного метра жилья в г. Перми. Для этого необходимо активизировать строительство на таких земельных участках, как Бахаревка, Камская долина, Ива-1, Ива-2. Ввод жилья на этих участках должен составить в сумме до трех с половиной миллионов квадратных метров. Также проведена подготовительная работа по участку центрального планировочного района в г. Чайковский: он будет выведен на аукцион. В г. Чусовой, где уже состоялся аукцион, в микрорайоне Южный определен подрядчик, и участок перешел к нему в управление. Аналогичная ситуация наблюдается в Пермском районе, в поселках Кондратово и Фролы. Таким образом, в потенциале на сегодняшний

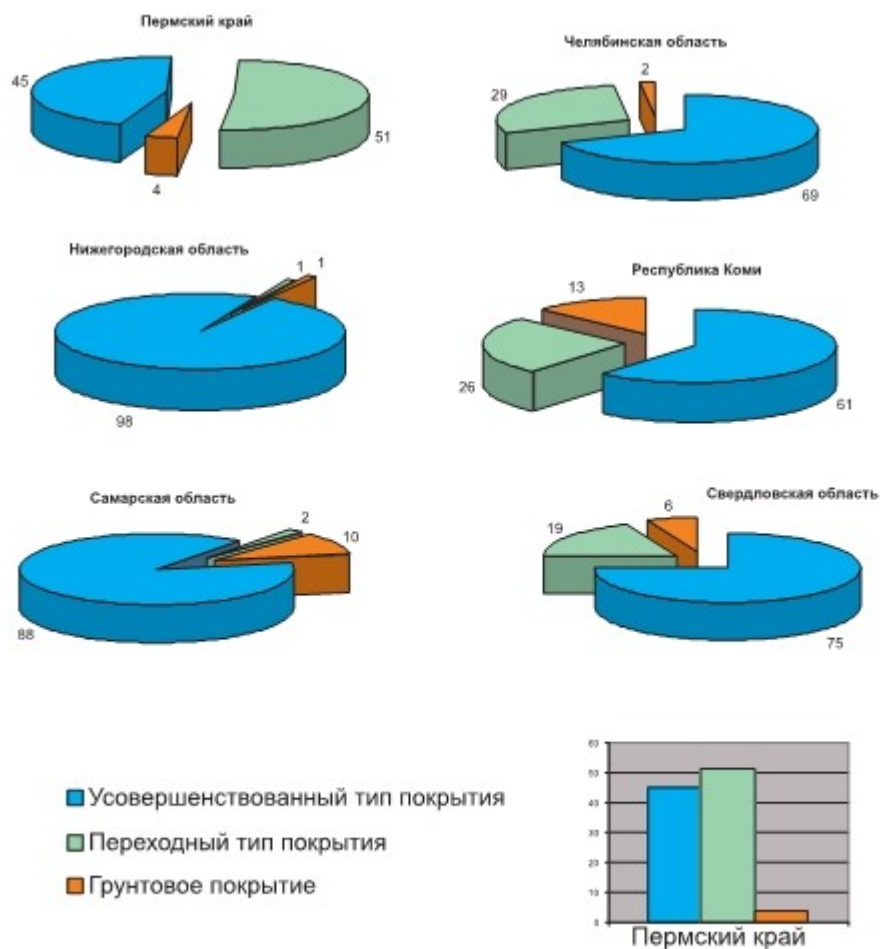


Рис. 6. Соотношение протяженности автомобильных дорог с разными типами покрытий

день имеется почти пять миллионов квадратных метров жилья. Это достаточное условие для улучшения ситуации со стоимостью квадратного метра жилья (табл. 1).

Следующий проект – «Обеспечение территорий градостроительной документацией». К 2010 г. нужно обеспечить все территории Пермского края схемами территориального планирования. В противном случае в этих населенных пунктах население не будет иметь права выставлять на аукцион земельные участки. Поэтому перед всеми населенными пунктами стоит задача создать современную схему территориального планирования. На сегодняшний момент разработаны схемы генерального планирования 19 населенных пунктов, в которых проживает 1437 тыс. чел., что составляет более 51% населения Пермского края. Весь план действий по этому проекту разбит по годам, и к 2010 г. необходимо за-

кончить территориальное планирование всего Пермского края.

Методы проектного управления можно рассмотреть на примере регионального проекта «Достойное жилье» (рис. 8). Существует паспорт проекта, который содержит его краткое описание, цель (обеспечение безопасных условий проживания граждан), направления (капитальный ремонт жилищного фонда, переселение граждан из ветхого жилищного фонда). Если есть возможность отремонтировать жилье, это нужно сделать, если нет – граждан нужно переселять. Здесь возможны и такие масштабные действия, как переселение целого населенного пункта. Так уже переселен целый поселок Каменка в район города Кудымкар, поскольку на территории поселка проживало всего 74 чел. и содержание инфраструктуры было очень затратным. (Здесь был использован другой проект – «Переселение



Рис. 7. Проекты функционально-целевого блока «Развитие инфраструктуры»

граждан»). Переселение граждан происходит в соответствии с добровольным решением всех жителей по инициативе местных властей.

В паспорте проекта прописаны этапы его реализации. Первый уровень муниципальный: когда каждый муниципалитет отбирает проекты, то он может отремонтировать жилье или расселить граждан. Следующий уровень региональный: на этом уровне муниципали-

тет подает заявки в регион, то есть субъект Федерации. Здесь проходит отбор по показателю минимальной цены капитального ремонта или расселения; рассматриваются документы муниципалитетов и затем готовятся документы на правительственное финансирование проекта.

Критериями отбора являются, во-первых, наименьшие расходы бюджета на один ква-

Таблица 1

Крупные перспективные земельные участки

Наименование участка, место расположения	Площадь участка (1 очередь) (га)	Объем ввода жилья (тыс. м ²)
<i>г. Чайковский:</i> Центральный планировочный район	360 (130)	369,3 (160,0)
<i>г. Чусовой:</i> Микрорайон Южный	250 (37)	116,5 (16,2)
<i>Пермский район:</i>		
пос. Кондратово	122 (65)	756,0 (400,8)
пос. Фролы	100 (59)	586,7 (349,6)
<i>г. Пермь:</i>		
Ива-1, Ива-2	495	919,0
Бахаревка	535	1 470,0
Камская долина	350	900,0
Итого:	2 212 (291)	5 117,5 (926,6)

дратный метр площади жилищного фонда в пределах средств местных бюджетов; во-вторых, соблюдение требований по полноте и качеству пакета заявочных материалов.

В настоящее время реализуется краевая целевая программа «Развитие газификации Пермского края на период 2008 - 2010 гг.».

Общий объем финансирования мероприятий программы составит более 6941,9 млн руб. В результате реализации Программы планируется построить 2104 км газопроводов, вновь газифицировать 50 населённых пунктов края,

продолжить газификацию в 120 газифицированных ранее населённых пунктах, что позволит газифицировать природным газом более 36 тыс. домовладений и достигнуть уровня газификаций домовладений на сельской территории в 23,41 %. Наряду с традиционной (сетевой) газификацией населённых пунктов рассматривается альтернативный вариант с использованием сжиженного природного газа. В этом случае нет необходимости строить межпоселковые газопроводы большой протяжённостью, а доставка газа до населённого

СТРУКТУРА ПРОЕКТА «ДОСТОЙНОЕ ЖИЛЬЕ» (Постановление Правительства Пермского края от 20.10.2006 № 49-п)	
Цель	обеспечение безопасных условий проживания граждан
Направления (подпроекты)	<ul style="list-style-type: none"> ■ капитальный ремонт жилищного фонда ■ переселение граждан из ветхого жилищного фонда
Этапы	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>муниципальный уровень</i>: отбор объектов в проект ■ <i>региональный уровень</i>: отбор муниципальных проектов
Критерии	<ul style="list-style-type: none"> ■ наименьшие расходы бюджета на 1 м² общей площади жилищного фонда в пределах средств местных бюджетов и фонда софинансирования социальных расходов (капитальный ремонт) ■ наименьшая цена 1 м² общей площади расселяемого жилищного фонда в пределах средств местных бюджетов и фонда софинансирования социальных расходов (переселение граждан) ■ соблюдение требований по полноте и качеству заявочных документов и материалов
Финансирование	<ul style="list-style-type: none"> ■ софинансирование расходов (30% от общего объема ассигнований на реализацию проекта) ■ выделение средств из регионального бюджета в размере 50% от общего объема ассигнований на реализацию проекта (от 100%) ■ последующее выделение исходя из фактических объемов выполненных работ и услуг
Исполнение и контроль	<ul style="list-style-type: none"> ■ Агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (реализация) ■ Государственная жилищная инспекция (соисполнение) ■ Министерство градостроительства и развития инфраструктуры (координация, разъяснения)

Рис. 8. Структура проекта «Достойное жилье»

пункта осуществляется автомобильным транспортом в специальных криогенных ёмкостях, в которых природный газ находится в жидком состоянии при низких температурах. В населённом пункте строится система по хранению и регазификации (осуществляет перевод газа из жидкого состояния в газообразное) газа, строятся распределительные газопроводы, по которым природный газ в традиционном виде поступает к потребителям. Этот проект находится в стадии разработки.

На территории Пермского края действует ряд проектов в области электроэнергетики. На сегодняшний момент Пермский край является энергоизбыточным регионом, в отличие от многих энергодефицитных регионов России. Это обусловлено размещением в Добрянке Пермской ГРЭС, которая на сегодняшний момент является самой современной ГРЭС в России. Но если рассматривать отдельные энергетические узлы Пермского края, например, Пермско-Закамский узел, то выясняется, что они являются энергодефицитными. Причина заключается в том, что нагрузки на электросети и генерация электроэнергии распределены неравномерно. Сегодня перед Правительством Пермского края стоит задача устранить существующий дефицит. Применительно к Пермско-Закамскому узлу это можно сделать путем передачи электроэнергии с Пермской ГРЭС. И сегодня один из региональных проектов – *строительство подстанции Соболи* (ПС-220 кВ) и линий электропередач напряжением 220 кВ, которые будут передавать электроэнергию из Добрянки. Планируется, что к началу 2010 г. данный проект будет реализован и проблема энергодефицита Пермско-Закамского энергоузла будет решена.

Кроме того, следует иметь в виду то, что в Пермском крае потребление энергии растёт примерно на 50–60 мегаватт в год. И, скорее всего, лет через десять существующих на сегодняшний день мощностей уже не будет хватать. В связи с этим необходимо думать о том, что нужно будет создавать новые источники энергии на территории Пермского края.

Также нужно понимать, что в настоящий момент существуют ограничения по по-

треблению газа: мировые цены на газ растут, увеличивается его экспорт; в результате чего внутри страны он становится дефицитным топливом. Решение проблемы требует повышения цен на газ до мирового уровня и одновременного уменьшения расходов по транспортировке газа.

Исходя из вышесказанного, одним из вариантов решения проблемы энергодефицита – это *строительство атомной электростанции*, проект которой сейчас разрабатывается на территории Пермского края. У Пермского края есть шанс попасть в генеральную схему строительства атомных электростанций РФ. Каждая атомная электростанция гарантирует порядка 2 тыс. рабочих мест с заработной платой в среднем 20 тыс. руб. у рабочего. Это гораздо выше средней заработной платы на территории Пермского края. По сути дела, это создание целого города на территории региона; инфраструктуры с дорогами, с больницами и т.д. Помимо этого, это огромные инвестиции, размещённые на территории Пермского края – сотни миллиардов рублей. При реализации этого проекта будут задействованы и многие строительно-монтажные организации Пермского края. Это возможность получать денежные средства, которые дадут толчок развитию территории края.

Конечно, у этого проекта есть и отрицательные стороны: в какой-то мере будет нарушено социальное спокойствие, нужно будет решать проблемы безопасности. Возможно, конечно, пойти альтернативным путем – построить четвертый блок Пермской ГРЭС. Но такого мультипликативного эффекта, с таким количеством рабочих мест, с таким высокооплачиваемым трудом не будет. В то же время в генеральную схему строительства атомных электростанций РФ включились Башкортостан, Свердловская область. И что же лучше: привлечь инвестиции в Пермский край и построить атомную электростанцию или не привлечь этих инвестиций, но где-нибудь в Башкирии, в 40 км от Чайковского или в Свердловской области, в 20 км от границы Горнозаводск–Кизел все равно будет построена атомная электростанция? Возникнет ситуация, подобная ситу-

ации в Германии: Германия выступает против строительства атомных электростанций, однако 98% электроэнергетики Франции генерируется атомными электростанциями, которые расположены рядом с территорией Германии.

Помимо указанных, есть еще ряд проектов, направленных на *модернизацию жилищно-коммунального комплекса*. На федеральном уровне создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства РФ. При условии выполнения установленных Фондом показателей, направленных на развитие рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере, субъекты РФ имеют возможность привлечь федеральные средства на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и на переселение граждан из аварийного жилья. Общий лимит средств Фонда содействия реформированию ЖКХ для Пермского края составляет 4629 млн руб. Данные средства рассчитаны на четыре года: с 2008 г. до 2011 гг.

В заявку 2008 г. от Пермского края вошли девять муниципальных образований края: Пермь, Лысьва, Чернушка, Добрянка, Полазна, Сытва, Платошино, Уральский и Майский. В этих муниципальных образованиях выполняются условия предоставления финансовой поддержки: развивается бизнес в сфере управления и содержания жилья, поддерживается инициатива собственников в многоквартирных домах по созданию товариществ собственников жилья, выстраиваются отношения с коммерческими организациями, предоставляющими коммунальные услуги.

Кроме названных показателей муниципальные образования должны обеспечить софинансирование мероприятий по капитальному ремонту и переселению граждан из аварийного жилья за счет средств местных бюджетов. Условия достаточно непростые, но как показала практика, выполнимые. Если органы местного самоуправления ставят задачу привлечь на территорию дополнительные средства (а это девять дополнительных рублей из Фонда ЖКХ и бюджета края на каждый рубль, вложенный из местного бюджета), то такую задачу решить можно. К примеру, в

расчете на население, проживающее на территории муниципального образования, местные власти Майского привлекли из Фонда содействия реформированию ЖКХ 1134,5 руб. на человека, Уральского – 1100 руб. на человека, Сытвы – 701,2 руб. на человека. Средства Фонда в размере 419,8 млн руб. уже поступили в Пермский край и они будут направлены на ремонт 453 многоквартирных домов.

Следующий проект, реализуемый на территории Пермского края – проект по *утилизации твердых бытовых отходов (ТБО)*. В 2007 г. осуществлено строительство первой очереди полигона ТБО в гг. Краснокамск и Кунгур. В 2008 г. планируется запуск полигона и строительство мусоросортировочной станции в гг. Краснокамск и Березники.

На 2009 г. планируется в г. Краснокамске:

- внедрение системы сбора ТБО контейнерами объемом 6 м³ каждый;
- запуск установки по переработке медицинских и опасных биологических отходов;
- строительство мусороперегрузочной станции для удаленного района.

В г. Кунгуре:

- внедрение дуальной системы сбора ТБО, строительство мусоросортировочной станции;

- просветительская компания по вовлечению населения в селективный сбор.

В г. Березники:

- разработка проекта строительства мусоросортировочной станции мощностью на 100 тыс. т/год;
- разработка проекта рекультивации старой свалки ТБО.

Реализация проектов и программ развития ФЦБ «Развитие инфраструктуры» осуществляется в тесном взаимодействии с муниципальными районами и городскими округами.

Так Правительством Пермского края и органами местного самоуправления заключены соглашения о взаимодействии в области развития инфраструктуры на 2008-2010 г. Реализация всех перечисленных проектов, безусловно, создаст эффективную базу для территориального развития Пермского края.

2.5. Управление государственными учреждениями

В бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации были определены стратегические ориентиры на среднесрочную перспективу – содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов, в том числе путем перехода к финансовому обеспечению государственных услуг на основе государственного задания и принципов нормативно-подушевого финансирования, реструктуризации и реорганизации бюджетных учреждений в автономные.

Существующая на сегодняшний день сеть бюджетных учреждений не учитывает современные демографические и экономические тенденции и не позволяет в полном объеме реализовывать принцип эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Бюджетный сектор в рамках бюджетного законодательства финансируется по принципу постатейного бюджетирования (сметное финансирование). При использовании данного метода основной акцент делается на анализе затрат и целевом использовании средств.

Несовершенство финансового механизма в бюджетных учреждениях, ориентация в первую очередь на затраты, приводят учреждения бюджетного сектора к масштабной деятельности по предоставлению дополнительных услуг с целью увеличения получаемых финансовых средств. Имеет место распространение теневого рынка по предоставлению части государственной услуги за счет средств населения.

Деятельность бюджетных учреждений в существующих условиях оказывается тесно связанной с предоставлением тех или иных платных услуг. Такой процесс формирует некоторые положительные стороны в деятельности бюджетных организаций: привлечение дополнительных финансовых ресурсов (средств населения и предприятий) для повышения устойчивости финансового положения и сохранения персонала организации, экономия бюджетных средств за счет обеспечения части населения коммерчески-

ми услугами. В то же время выход бюджетных организаций на рынок дополнительных платных услуг в немалой степени обусловлен объективной ограниченностью средств, выделяемых на обеспечение государственных услуг. Таким образом, фактически существует перекрестное финансирование.

Зачастую частные организации не могут составить конкуренцию государственному сектору в оказании государственных услуг. Исключением являются лишь высокотехнологичные и некоторые другие услуги, имеющие высокую стоимость и не относящиеся к списку бесплатно предоставляемых услуг.

Данная ситуация препятствует формированию нормальных рыночных отношений в этой сфере, развитию негосударственных организаций, которые способны эффективно участвовать в предоставлении государственных услуг, развитию конкуренции и, как следствие, повышению качества предоставляемых услуг.

Таким образом, необходима переориентация 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.

В целях реформирования системы управления бюджетным сектором в Правительстве Пермского края создан функционально-целевой блок «Управление государственными учреждениями», в который входят департамент управления государственными учреждениями и 4 агентства – учредители краевых учреждений, оказывающих населению социально значимые услуги: Агентство по управлению учреждениями здравоохранения Пермского края, Агентство по управлению социальны-

ми службами Пермского края, Агентство по управлению государственными учреждениями Пермского края и Агентство по занятости населения Пермского края.

На сегодняшний день в ведении исполнительных органов власти Пермского края находится 457 бюджетных учреждений в сферах образования, культуры и искусства, физической культуры и спорта, здравоохранения и социального обслуживания, занятости (табл.1). Общие затраты на содержание бюджетных учреждений составляют порядка 9,5 млрд. руб., в том числе 7,8 млрд руб. – собственно бюджет края, 1,9 млрд руб. – средства федерального бюджета и внебюджетные средства.

В текущем году было создано Агентство по управлению государственными учреждениями Пермского края (далее – Агентство), которое своей деятельностью призвано выполнять следующие основные задачи: повышать эффективность и качество государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями образования, культуры и спорта (далее – учреждения), внедрять современные технологии управления, призванные оптимизировать расходы бюджетного сектора и повысить качество жизни граждан Пермского края. В настоящее время в ведении Агентства, как учредителя, находится 154 государственных учреждения, в том числе 121 образовательное учреждение, 25 учреждений культуры, 7 образовательных учреждений в сфере физкультуры и спорта и одно учреждение физкультуры и спорта.

Функционально-целевым блоком «Управление государственными учреждениями» реали-

зуется несколько проектов, один из них – «Развитие внебюджетного сектора в отрасли оказания услуг населению».

В рамках проекта повышение эффективности и качества оказания услуг предоставляемых учреждениями, достигается двумя путями:

1. Проведение организационно-правовых мероприятий.
2. Оптимизация имущественного комплекса.

Проведение **организационно-правовых мероприятий** включает в себя:

- передачу учреждений в собственность иных публично-правовых образований (Российская Федерация, муниципальные образования) в соответствии с разделением полномочий;
- инвентаризация загрузки учреждений (реорганизация, перепрофилирование, ликвидация);
- создание автономных учреждений или перевод бюджетных учреждений в автономные;
- вывод непрофильных услуг на аутсорсинг, аутстаффинг.

Передача учреждений в собственность иных публично-правовых образований в соответствии с разделением полномочий

Принятие решения о передаче учреждений на соответствующий исполняемым полномочиям (федеральный, муниципальный) уровень власти основывается на федеральных законах от 06.10.1999 № 184-ФЗ об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах

Таблица 1

Распределение бюджетных учреждений Пермского края по отраслям (ед.)

Отрасль	Количество учреждений
Здравоохранение	76
Социальное развитие	185
Образование	122
Культура и искусство	32
Спорт	1
Занятость	41
Всего бюджетных учреждений	457

организации местного самоуправления в Российской Федерации» и осуществляется, если оказываемые учреждением услуги не являются полномочиями субъекта Российской Федерации, либо одновременно являются полномочиями иных публично-правовых образований.

Инвентаризация загрузки бюджетных учреждений (реорганизация, перепрофилирование, ликвидация)

При принятии решений о реорганизации, ликвидации, перепрофилировании учреждений учитывается несколько факторов:

Наличие государственного задания на оказание бюджетной услуги.

На сегодняшний день в Пермском крае между органами власти существует разделение функций на «Заказчика» и «Подрядчика» при оказании бюджетных услуг населению.

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.

Управленческая модель размещения государственного задания и государственного заказа государственной власти Пермского края в лице Министерств и Агентств. Такая система не предусматривает наличие конкуренции и борьбы за

В рамках документа об утверждении государственного задания «Заказчик» определяет параметры государственных услуг: перечень услуг и их объем (состав), качество и цену.

В отношении учреждений, не имеющих государственного задания, или, если услуги, оказываемые учреждениями, предоставляются в негосударственном секторе, принимается решение о реорганизации или ликвидации.

Демографическая ситуация.

Данные о контингенте учащихся в образовательных учреждениях показывают, что по ряду образовательных учреждений наблюдается спад спроса на некоторые специальности также наблюдается явная тенденция к уменьшению количества учащихся, связанная с демографическим спадом. Наполняемость ряда образовательных

учреждений не превышает 50% от материально-технических возможностей.

В такой ситуации принимается решение о реорганизации бюджетных учреждений путем присоединения одного учреждения к другому.

Создание ресурсных центров.

В задачи проекта входит создание специализированных профильных ресурсных центров, занимающихся подготовкой профессиональных кадров по 5-6 специальностям, что позволит более эффективно использовать материально-технические и кадровые ресурсы готовить специалистов, востребованных экономикой края, с высоким техническим уровнем подготовки.

В 2007 г. в крае создано два ресурсных центра : центр строительной направленности на базе двух учреждений начального профессионального образования и профильный центр подготовки обучения бытовым профессиям – многоуровневый техникум технологий и дизайна на базе НПО и СПО.

Создание автономных учреждений или перевод государственных учреждений в автономные

В настоящее время большинство учреждений существуют в неконкурентной среде, получая гарантированное задание от Заказчика, которым является исполнительный орган государственной власти Пермского края в лице Министерств и Агентств. Такая система не предусматривает наличие конкуренции и борьбы за заказ.

Для ввода конкуренции в эту сферу можно пойти путем изменения типа существующих учреждений и создания автономных учреждений в соответствии с Федеральным законом «Об автономных учреждениях».

Автономные учреждения в отличие от бюджетных учреждений более адекватны задачам повышения эффективности предоставляемых услуг и создания рыночной конкурентной среды.

Новая форма государственного учреждения – автономные учреждения – позволит:

- создать конкуренцию на рынке услуг;
- повысить качество услуг;
- привлечь инвестиции в отрасли социальной сферы;

● создать условия для существенного повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов;

- самостоятельно распределять доходы;
- осуществлять заимствования, привлекать иные источники финансирования.

В настоящее время органами государственной власти Пермского края начата работа по реформированию бюджетных учреждений в другие организационно-правовые формы. Бюджетные учреждения преобразовываются в учреждения, для которых открывается возможность формировать, внедрять и изменять структуру и механизмы управления, соответствующие экономическим и социальным потребностям их деятельности при сохранении обязательств перед государственными органами власти в части оказания государственной услуги населению Пермского края. При этом учреждения по своей сути должны оставаться некоммерческими организациями, чья основная цель - обеспечение публичных социально значимых функций.

В 2007 г. в крае разработаны и приняты нормативно-правовые акты, необходимые для создания автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного учреждения. Запущен пилотный проект «ГУК «Пермская краевая филармония».

В настоящее время происходит становление механизмов стимулирования создания автономных учреждений и условий перехода к ним. Ими являются:

- управленческий учет;
- гарантия выдачи государственного задания;
- укрепление имущественного комплекса.

Вывод непрофильных услуг на аутсорсинг, аутстаффинг

Это направление должно реализоваться в сферах образования, культуры и искусства, социального развития.

Аутсорсинг – механизм выведения определенных непрофильных видов деятельности учреждений за рамки полномочий учреждений путем заключения контрактов с внешними, сторонними исполнителями на конкурсной основе. При этом руководители учреждения продолжа-

ют отвечать за соблюдение учреждением всех действующих законов, правил и стандартов.

Аутстаффинг – аренда (предоставление в распоряжение учреждения) персонала соответствующего предъявленным к квалификации требованиям, для осуществления определенных функций или определенной деятельности (участие в производственном процессе, управлении учреждением либо для выполнения иных задач) в целях достижения полезного эффекта нематериального характера, а также сокращения расходов или увеличения доходов. Таким образом, аутстаффинг – это покупка учреждением не услуги в целом, а труда конкретных работников.

Аутсорсинг и аутстаффинг позволяют более эффективно контролировать издержки деятельности, фокусировать внимание учреждений на основной деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, сократить число административно-хозяйственного и управленческого персонала. Учреждения должны будут провести полный учет всех расходов на выполнение ими ряда функций, сравнить их с затратами в случае аутсорсинга и аутстаффинга этих функций и определить целесообразность продолжения их выполнения.

Оптимизация имущественного комплекса бюджетных учреждений проводится за счет:

- оптимизации земельных участков путем отказа от излишних и неиспользуемых земельных участков при оказании бюджетной услуги;
- оптимизации недвижимого имущества путем отказа от излишнего и неиспользуемого недвижимого имущества при оказании бюджетной услуги;
- отказ от непрофильного имущества (списание или передача автотранспорта, гаражных комплексов, жилищного фонда, коммуникационных сетей).

Таким образом, приоритетным направлением деятельности функционально-целевого блока «Управление государственными учреждениями» является повышение эффективности и качества бюджетных услуг, развитие внебюджетного сектора в отрасли оказания услуг населению и оптимизация расходов бюджетного сектора.

Методические материалы по главе

Вопросы для самопроверки по курсу «Пермский край - территория конкурентного развития»

2.1. Развитие человеческого потенциала

2.1.1. Основные направления развития человеческого потенциала в Пермском крае

1. Дайте определение человеческого потенциала.
2. Через какие показатели можно оценить человеческий потенциал?
3. Какие негативные тенденции в развитии человеческого потенциала можно выделить в Пермском крае?
4. Какие меры принимаются Правительством края для решения демографических проблем? Выделите три ключевых момента.
5. Какую роль играет система образования в решении демографических проблем?
6. Какова роль реформы здравоохранения в решении демографических проблем?
7. Определите факторы, влияющие на численность населения.
8. Какие кластеры являются точками роста в экономическом развитии региона?
9. Как вы думаете, почему в функционально-целевой модели управления Пермским краем блок «Развитие человеческого потенциала» занимает первую позицию?
10. Определите главную цель блока «Развитие человеческого потенциала».
11. Определите направления формирования качественного человеческого потенциала.
12. Какие структуры входят в блок «Развитие человеческого потенциала»?
13. Каковы основные направления деятельности Департамента развития человеческого потенциала?
14. Как действует единая система управления человеческим потенциалом?
15. Что такое вертикальный и горизонтальный сетевой ресурс?
16. Какие проекты осуществляются в сфере здравоохранения?
17. Какие проекты осуществляются в сфере образования?

2.1.2. Реформа здравоохранения в Пермском крае

1. Определите причины, вызывающие необходимость реформирования системы здравоохранения в Пермском крае.
2. Назовите цели и задачи министерства здравоохранения Пермского края.
3. На чем основано повышение эффективности функционирования системы здравоохранения Пермского края?
4. Что рационально и что нерационально в существующей сегодня государственной системе здравоохранения?
5. В чем отличие западной системы здравоохранения от российской?
6. Какие пути возможны для решения сегодняшних проблем здравоохранения?
7. Чем отличается подушевое финансирование в здравоохранении от сметного?
8. В чем специфичность медицинской услуги?
9. Как развивается инструмент страховых медицинских организаций в Пермском крае?
10. Как действует конкурентная модель здравоохранения в Пермском крае?
11. Что означает термин «фондодержание» поликлиник или врачей частной практики?
12. Как происходит разделение функций заказчика и подрядчика?
13. Как организована система одноканального финансирования здравоохранения в Пермском крае?
14. Как действует Программа государственных гарантий?
15. Расскажите о региональном проекте «Качественное здравоохранение».
16. Оцените эффективность реализации проекта в здравоохранении.
17. Что такое аутсорсинг в здравоохранении?

2.1.3. Система образования в Пермском крае

1. Определите роль образования в конкурентоспособности региона.
2. Какие направления развития системы образования являются магистральными для региона?
3. В чем состоит инновационность направлений развития образования?
4. Какие риски изначально заложены в обеспечение всех детей образовательными услугами?
5. Как вы понимаете определение: «образование – это социальный лифт»?
6. Каковы цели изменений, предусмотренных в региональной системе дошкольного, общего, профессионального и дополнительного образования?
7. Какие инновационные проекты составляют сегодня образовательное меню Пермского края?
8. Что собой представляют школы для старшеклассников?
9. В каких направлениях и каким образом будет осуществляться программа международного бакалавриата?
10. Каковы цели и направления реализации проекта «региональный сертификат профессионального образования»?
11. В чем состоит необходимость открытия в пермском регионе международных языковых центров?
12. Почему проекту «Университетский городок» придается особое значение руководством края?
13. В чем суть проекта «Семейное воспитание»?
14. Почему проект «Новая школа» является системным проектом?
15. Как будет осуществляться в регионе проект компьютеризации образования?
16. Расскажите о новой траектории развития высшей школы в Пермском крае.

2.1.4. Социальная политика в Пермском крае

1. Какова стратегия руководства Пермского края в сфере социальной политики?
2. Как осуществляется социальная поддержка инвалидов в регионе?
3. Какие меры социальной поддержки предусмотрены для детей-инвалидов школьного возраста?
4. Какие меры социальной поддержки предусмотрены для детей-инвалидов дошкольного возраста?
5. Как предоставляются инвалидам гарантии трудовой занятости?
6. Какие органы исполнительной власти реализуют социальную поддержку инвалидов?
7. Какие результаты достигнуты в реализации мер по обеспечению занятости инвалидов?
8. Как решаются вопросы по обеспечению жильем инвалидов?
9. Как создаются условия для беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам инфраструктуры?
10. Что делается в регионе для обеспечения инвалидов техническими средствами?
11. Какие программы по реабилитации инвалидов осуществляются в крае?
12. Назовите нерешенные проблемы в области социальной поддержки инвалидов и пути их решения.
13. Какие проекты были реализованы в сфере «Детство» в 2007 г.?
14. Какие задачи в проектной деятельности определены на 2008 год в сфере «Детство»?
15. Что вы знаете о проблеме социального сиротства?
16. Каковы основные направления деятельности Правительства по работе с социально неблагополучными детьми?

2.1.5. Обеспечение личной и общественной безопасности на территории Пермского края

1. Что означает обеспечение безопасности в регионе?
-

-
-
2. Какие основные проблемы в обеспечении безопасности можно выделить?
 3. Каковы источники проблем в обеспечении безопасности?
 4. Охарактеризуйте криминогенную ситуацию в регионе?
 5. Какой комплекс мер реализован в 2007 г. в Пермском крае для улучшения ситуации с безопасностью в регионе?
 6. Как решаются вопросы по защите населения и территорий Пермского края от чрезвычайных ситуаций?
 7. Как обеспечивается пожарная безопасность?
 8. Как обеспечивается безопасность людей на водных объектах?
 9. Как решаются вопросы по обеспечению безопасности дорожного движения и снижению тяжести последствий ДТП?
 10. Какова концепция организации деятельности Министерства общественной безопасности Пермского края?
 11. Определите приоритетные направления деятельности Министерства.
 12. Расскажите о деятельности Министерства по профилактике правонарушений.
 13. Есть ли положительные результаты принимаемых Министерством общественной безопасности мер?
 14. Каковы перспективы развития системы обеспечения безопасности?
 15. Какие совокупные эффекты явятся итогом повышения безопасности в регионе?

2.2. Экономическое развитие

2.2.1. Экономическая политика в Пермском крае

1. Определите понятие «конкурентоспособность региона».
2. Какие конкурентные преимущества Пермского края вы можете выделить?
3. Определите понятие «экономическое развитие».
4. Определите факторы экономического развития.
5. Какие подходы к проведению экономической политики можно использовать на уровне региона?
6. Какие инструменты экономической политики можно использовать на уровне региона?
7. Выделите характеристики экономической политики региона.
8. Что является показателями экономического развития?
9. Как выбирается временной горизонт экономического развития?
10. Для чего проводится отраслевой анализ экономики Пермского края?
11. Какие отрасли являются «локомотивами» экономики Пермского края?
12. Охарактеризуйте особенности развития различных отраслей экономики региона (нефтяной, химической, промышленной, транспорта, электроэнергетики, машиностроения, строительства, металлургии, торговли, лесопереработки, агропромышленного комплекса).
13. Что относится к отраслям новой экономики?
14. Расположите все отрасли региона в квадрантах Бостонской матрицы.
15. Каким образом можно достичь интеграции экономики Пермского края в мировом хозяйстве?
16. Что позволяет выяснить функциональный анализ?
17. Определите цель экономического развития Пермского края.
18. Какая система показателей позволит оценить достижение цели экономического развития?
19. Определите направление региональной экономической политики для достижения поставленных целей.
20. За счет чего можно повысить инвестиционную привлекательность региона?

2.2.2. Инновационная политика в Пермском крае

1. Какова цель инновационного развития Пермского края?
2. Как производится государственная поддержка инновационного развития региона?
3. Приведите примеры инновационных проектов.
4. Какие условия нужны для инновационного развития края?

2.3. Развитие территорий

2.3.1. Особенности пространственного развития Пермского края

1. Какими особенностями характеризуется пространственное развитие Пермского края?
2. Объясните, в чем заключается неоптимальность структуры управления территориями в Пермском крае.
3. Каким образом можно оптимизировать структуру управления территориями?
4. Какими особенностями характеризуется система расселения Пермского края? Почему ее можно назвать неоптимальной?
5. В чем состоит уникальность геоэкономического положения Пермского края?
6. В чем специфичность транспортного положения края?
7. Какие транспортные коридоры необходимы региону?
8. В чем суть проекта «Белкомур»?
9. Что вкладывается в понятие «развитие пермской агломерации»?
10. Какую роль в развитии агломерации играет строительство дорог?

2.3.2. Цели, задачи и перспективы развития муниципальных образований Пермского края

1. Сколько муниципальных образований и какие именно в Пермском крае?
2. Как исполняются бюджеты территорий?
3. Какова структура расходов местных бюджетов? Может ли она меняться?
4. Как инвестиционные расходы влияют на развитие территорий?
5. Проанализируйте ситуацию с инвестиционными расходами в Коми-Пермяцком округе.
6. Какие возможности имеют территории по привлечению инвестиционных расходов?
7. Проанализируйте ситуацию с инвестиционными расходами в территориях края.
8. Какова роль проектно-сметной документации в территориях?
9. Какие проекты в Пермском крае имеют межмуниципальное значение?
10. Что такое генеральный план поселения?
11. Как можно повысить конкурентоспособность муниципальных образований?
12. В чем состоят цель, задачи и направления деятельности краевого совета по разработке мероприятий для повышения конкурентоспособности муниципальных образований Пермского края?
13. Что включает инвестиционная инфраструктура Пермского края?
14. Чем занимается Агентство содействия инвестициям Пермского края?
15. Каковы приоритеты Пермского центра развития предпринимательства?
16. В чем роль фонда содействия венчурным инвестициям?
17. Каков алгоритм действия Уральского инвестиционного форума?
18. Какие существуют варианты реформирования управления муниципальными образованиями?

2.3.3. Межбюджетные отношения в Пермском крае

1. Дайте определение бюджета Российской Федерации.
2. Определите структуру бюджетной системы.
3. Какие нормативно-правовые акты регулируют бюджетные отношения?
4. В чем отличия краевых законов от Бюджетного кодекса РФ?

-
-
5. Назовите способы классификации расходов бюджета.
 6. Какие виды доходов есть в бюджете?
 7. Как доходы закрепляются за бюджетами разных уровней?
 8. Что такое межбюджетные трансферты?
 9. Кто является администраторами доходов?
 10. Как производится разграничение полномочий?
 11. Что такое реестр государственных полномочий?
 12. Что входит в реестр расходных обязательств?
 13. Что входит в реестр принимаемых обязательств?
 14. Что такое кодификация бюджетных расходов?
 15. Как изменяется в настоящее время планирование бюджетных расходов?
 16. Какие вы знаете источники финансирования дефицита бюджета?
 17. Какие источники покрытия дефицита бюджета используются в Пермском крае в настоящее время?
 18. Каковы основные этапы формирования бюджета?

2.4. Управление ресурсами и развитие инфраструктуры

2.4.1. Управление ресурсами Пермского края

1. Какими видами ресурсов управляет региональная власть?
2. На какие группы условно разделено имущество Пермского края?
3. На какие группы условно делится имущество, используемое для осуществления государственных полномочий?
4. Что входит в имущество, используемое для рыночных отношений?
5. На какой основе формируются методы управления имуществом?
6. Можно ли считать управление имуществом в крае эффективным?
7. Какой должна быть роль государства как собственника?
8. Что является основным принципом реструктуризации государственного имущества?
9. Обозначьте основные задачи реструктуризации государственного имущества в крае.
10. Чем отличаются принципы сдачи государственных площадей в аренду от рыночных?
11. Основные принципы приватизации и реструктуризации государственного имущества в крае.
12. Какова структура земельного фонда Пермского края?
13. Как выглядит ситуация с частной собственностью на землю в Пермском крае по сравнению с другими регионами?
14. Как организовано управление земельным фондом в Пермском крае?
15. Определите пути повышения эффективности использования земельных ресурсов.
16. По каким направлениям происходит формирование рынка земли?
17. Какова динамика поступления земельных платежей в консолидированный бюджет Пермского края?

2.4.2. Развитие инфраструктуры Пермского края

1. Какие конкурентные преимущества имеет инфраструктура Пермского края по сравнению с другими регионами?
2. В каких позициях инфраструктуры Пермский край проигрывает конкурентам?
3. Прокомментируйте суть проблемы дорожного строительства.
4. Какие новые способы применяет Правительство края в настоящее время для развития инфраструктуры?
5. Как осуществляется проектная деятельность в инфраструктурном развитии?
6. Проиллюстрируйте проектную деятельность на примере решения жилищной проблемы.
7. Какие проекты существуют в газификации?
8. Какие проекты существуют в области электроэнергетики?

2.5. Управление государственными учреждениями

1. Какое количество бюджетных учреждений в крае?
2. Что такое бюджетная услуга? Каковы ее признаки?
3. В чем состоит отличие работы бюджетного учреждения от учреждения рыночной структуры?
4. Определите роль Агентства по управлению бюджетными учреждениями в Пермском крае.
5. Как можно ввести конкуренцию в бюджетную сферу?
6. В чем состоит отличие работы автономных учреждений от бюджетных?
7. По какой схеме размещается государственное задание в коммерческих организациях?

Темы эссе по курсу «Пермский край - территория конкурентного развития»

2.1. Развитие человеческого потенциала

2.1.1. Основные направления развития человеческого потенциала в Пермском крае

1. Улучшение качества человеческого потенциала – фактор повышения конкурентоспособности региона.
2. Роль человеческого потенциала в развитии новой экономики.
3. Реализация проектов в сфере образования как один из инструментов повышения качества человеческого потенциала.
4. Основные направления решения демографических проблем в крае.
5. Реформирование здравоохранения как основа повышения качества человеческого потенциала.

2.1.2. Реформа здравоохранения в Пермском крае

1. Конкурентная модель здравоохранения в Пермском крае.
2. Аутсорсинг в здравоохранении Пермского края.
3. Сущность, направления и итоги реализации пилотного проекта в здравоохранении Пермского края.
4. Реализация регионального проекта «Качественное здравоохранение».
5. Медицинская услуга и особенности ее финансирования.

2.1.3. Система образования в Пермском крае

1. Роль образования в конкурентоспособности региона.
2. Магистральные направления развития системы образования в регионе.
3. Инновационные направления в развитии образования Пермского края.
4. Инновационные проекты в региональной системе образования.
5. Новая траектория развития высшей школы в Пермском крае.

2.1.4. Социальная политика в Пермском крае

1. Стратегия руководств Пермского края в сфере социальной политики.
2. Проблема социальной поддержки инвалидов и ее решение в регионе.
3. Проблема социальной поддержки детей-инвалидов и ее решение в регионе.
4. Пути решения проблемы социального сиротства в регионе.
5. Основные направления деятельности Правительства края по работе с социально неблагополучными детьми.

2.1.5. Обеспечение личной и общественной безопасности на территории Пермского края

1. Обеспечение безопасности в регионе как одно из ключевых направлений повышения конкурентоспособности Пермского края.
2. Основные итоги, задачи, направления и перспективы обеспечения безопасности в регионе.
3. Совершенствование обеспечения безопасности дорожного движения в регионе.
4. Защита населения и территорий Пермского края от чрезвычайных ситуаций
5. Основные проекты в сфере обеспечения безопасности региона.

2.2. Экономическое развитие

2.2.1. Экономическая политика в Пермском крае

1. Формирование отраслевых приоритетов Пермского края
2. Интеграция в мировое хозяйство как приоритет развития экономики Пермского края.
3. Основные направления экономической политики Пермского края.
4. Отраслевой анализ экономики края.
5. Пути повышения инвестиционной привлекательности региона.

2.2.2. Инновационная политика в Пермском крае

1. Инновационные проекты в Пермском крае.
2. Новая экономика в Пермском крае.
3. Кластеры новой экономики в Пермском крае.
4. Инновационный сценарий развития региона.
5. Инновации и малый бизнес.

2.3. Развитие территорий

2.3.1. Особенности пространственного развития Пермского края

1. Особенности пространственного развития Пермского края.
2. Развитие Пермской агломерации как фактор оптимизации пространственного развития Пермского края.
3. Особенности геоэкономического положения Пермского края.
4. Особенности системы расселения в Пермском крае.
5. Специфика и перспективы развития транспортного положения края.

2.3.2. Цели, задачи и перспективы развития муниципальных образований Пермского края

1. Повышение конкурентоспособности муниципальных образований – одна из основных задач функционально-целевого блока «Развитие территорий».
2. Основные направления деятельности субъектов инвестиционной инфраструктуры Пермского края.
3. Проекты межмуниципального значения в Пермском крае.
4. Развитие собственной промышленности и других отраслей экономики на территории муниципальных образований.
5. Развитие малого предпринимательства в муниципальных образованиях.

2.3.3. Межбюджетные отношения в Пермском крае

1. Выравнивание уровня развития территорий на основе регулирования межбюджетных отношений.
2. Стимулирование инвестиционной активности территорий на основе регулирования межбюджетных отношений.
3. Система межбюджетных трансфертов в Пермском крае.
4. Источники финансирования дефицита бюджета в Пермском крае.
5. Государственные полномочия и их разграничение в бюджете региона.

2.4. Управление ресурсами и развитие инфраструктуры

2.4.1. Управление ресурсами Пермского края

1. Основные направления повышения эффективности использования земельных ресурсов в Пермском крае.
2. Анализ эффективности управления имуществом в Пермском крае.
3. Методы управления имуществом в Пермском крае.
4. Основные принципы приватизации и реструктуризации государственного имущества в Пермском крае.
5. Формирование рынка земли в Пермском крае.

2.4.2. Развитие инфраструктуры Пермского края

1. Сравнительный анализ инфраструктуры Пермского края и регионов-конкурентов.
2. Основные направления развития инфраструктуры Пермского края.
3. Проблема дорожного строительства в Пермском крае.
4. Проекты газификации Пермского края.
5. Развитие электроэнергетики в Пермском крае.

2.5. Управление государственными учреждениями

1. Расчет стоимости бюджетной услуги.
2. Развитие конкуренции в бюджетной сфере.
3. Формирование автономных учреждений в сфере образования.
4. Использование аутсорсинга в бюджетной сфере.
5. Использование аутстаффинга в бюджетной сфере.

ГЛАВА III. СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ КРАЕВОГО ЦЕНТРА

Крупные города играют важную роль в жизни страны. Они отличаются не только высокой концентрацией населения, но и сосредоточением капитала, емким рынком, его развитой инфраструктурой, наличием квалифицированных кадров, значительным образовательным, культурным, научным потенциалом. В России все они являются традиционными административными центрами субъектов Федерации, важными политическими, культурными, экономическими и иными центрами, опорными узлами территориальной организации общества, приносят основной доход в бюджеты своих регионов (являются донорами). Они играют объединяющую роль в государстве, являясь центрами межрегиональных обменных процессов, обеспечивают формирование единого экономического, культурного, научного и информационного пространства России. Они первыми выходят из кризиса и приспособляются к новым условиям.

В этой связи, говоря о стратегии развития любого города, в том числе и Перми, необходимо говорить о стратегии конкурентной борьбы.

В силу целого ряда причин, как-то: глобализации экономики, мобильности всех основных факторов производства, реализации реформы местного самоуправления, которая в пермском регионе практически завершилась и создала тем самым экономические основы местного самоуправления, позиции региональной власти, всячески поощряющей конкуренцию, на сегодняшний день конкуренция между территориями такое же устоявшееся, сформировавшееся явление, как и конкуренция на других секторах экономики. И успех реализации стратегии – это успех в конкурентной борьбе.

Кто успешен в конкурентной борьбе? Тот, кто наиболее эффективно распоряжается ресурсами. Классиком школы политической экономии К.Марксом был выдвинут и обоснован ряд основных факторов экономического развития – это труд, капитал и земля. Таким

образом, основными городскими ресурсами, эффективное управление которыми необходимо на сегодняшний день, являются население, бизнес, (т.е. экономические агенты, ведущие деятельность на территории города), и собственно территория города Перми, то есть земля, обеспеченная всей инфраструктурой, как необходимым условием развития. Именно через призму этих трех конкурентных факторов будет представлена оценка социально-экономического положения города.

Анализ населения и его структуры. Город Пермь был и остается одним из крупнейших городов Российской Федерации. По состоянию на 1 января 2006 года численность населения составила 993 тыс. чел. Если брать пермскую агломерацию, включающую такие близлежащие города и поселки как Краснокамск, Добрянку, Полазну, общая часть агломерации составляет более 1 100 тыс. чел. (рис. 1). При этом Пермь является одним из наиболее крупных урбанистических центров на территории Российской Федерации. Концентрация населения от общего числа проживающих в регионе в городе Перми составляет 36%. Это пятый показатель на территории всей Российской Федерации (рис. 1).

Демографическая ситуация г. Перми за период 1989–2006 гг. характеризуется сокращением численности населения: за 17 лет г. Пермь потерял практически 10% населения. Это выше, чем значение данного показателя в среднем по России (3%), а также значительно больше, чем по многим другим городам, в том числе по тем, которые относятся к территориям-конкурентам (рис. 2).

Изменение структуры и численности населения связано с влиянием следующих факторов. Прежде всего, это снижение рождаемости. За 19 лет (1989 – 2008 гг.) число родившихся в г. Перми сократилось практически в 2 раза (рис. 3). Соответственно, это серьезно сказывается на возрастной структуре населения: за последние 5 лет произошло существенное, порядка 15%, сокращение молодого населения (рис. 4).

Численность населения крупнейших городов России (тыс. чел.)

1.	Москва	10425
2.	С.-Петербург	4581
3.	Новосибирск	1397
4.	Екатеринбург	1347
5.	Н.Новгород	1292
6.	Самара	1143
7.	Омск	1139
8.	Казань	1113
9.	Челябинск	1093
10.	Ростов-на-Дону	1055
11.	Уфа	1037
12.	Волгоград	1026
13.	Пермь	993
14.	Красноярск	921
15.	Саратов	850
16.	Воронеж	846

Пермская
агломерация:
г.Пермь
г.Краснокамск
г.Добрянка
п.Полазна и др.
1 125 000

Доля населения, проживающего в административном центре региона

1.	Омск	56%
2.	Новосибирск	53%
3.	Томск	47%
4.	Волгоград	39%
5.	Пермь	36%
6.	Самара	36%
7.	Саратов	33%
8.	Челябинск	31%
9.	Екатеринбург	30%
10.	Казань	29%
11.	Уфа	26%
12.	Ростов-на-Дону	24%

Рис. 1. Положение города Перми в Российской Федерации

Если экстраполировать сложившиеся тенденции на ближайшие 5 лет, очевиден инерционный сценарий развития демографических процессов, когда численность моло-

дого населения стабилизируется на одном и том же уровне (около 160 тыс. чел.), численность населения пенсионного возраста будет медленно возрастать (со 196 до приближи-

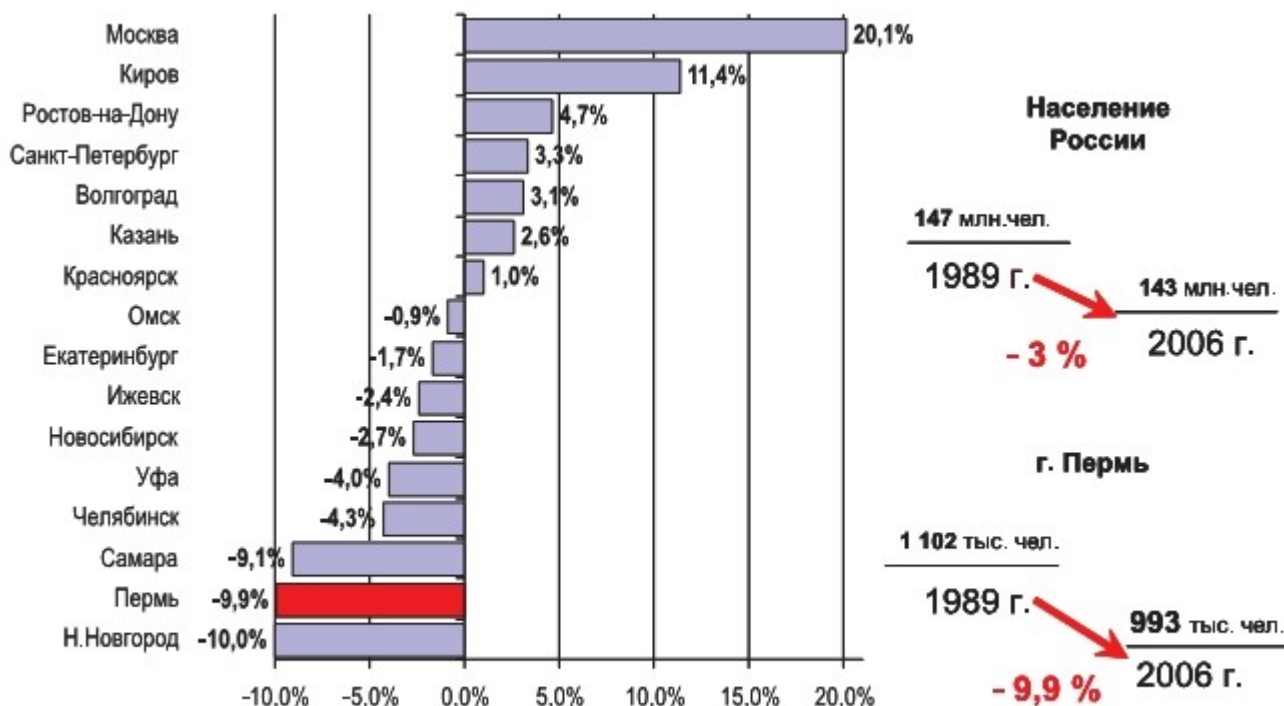


Рис. 2. Изменение численности населения крупных городов за 1989-2006 гг.

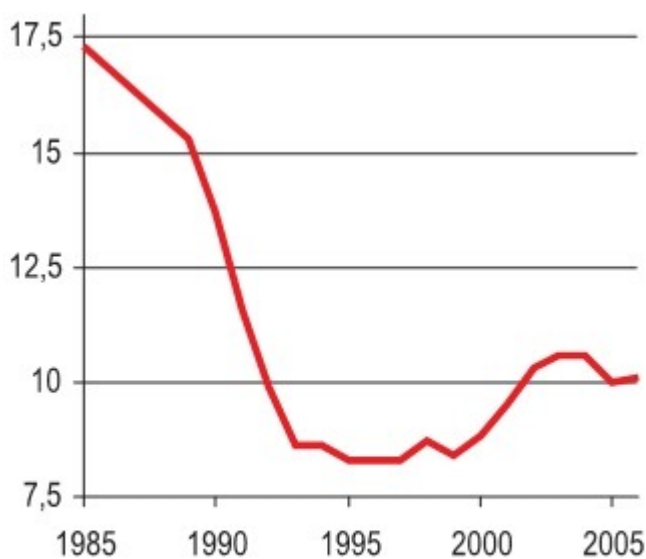


Рис. 3. Число родившихся в г. Перми (тыс. чел.)

тельно 200-202 тыс. чел.), а численность трудоспособного населения – сокращаться. По прогнозам убыль может составить порядка 30-40 тыс. чел., при этом это окажет влияние и на снижение численности экономически активного населения. В случае реализации инерционного сценария число экономически активного населения упадет с 550 тыс. чел. до

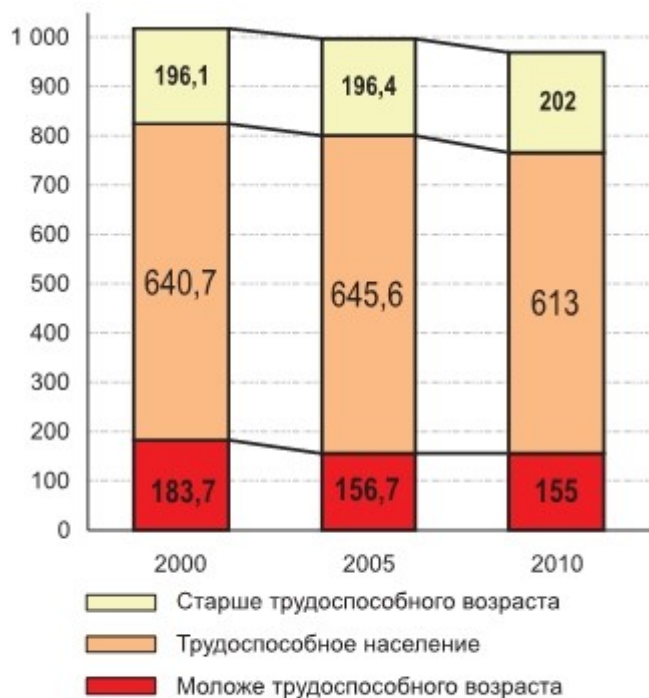


Рис. 4. Возрастная структура населения г. Перми

530 тыс. чел. Причем необходимо отметить, что кроме естественных факторов рождаемости большое значение оказывает отрицательное миграционное сальдо.

Бизнес. Прежде чем перейти к оценке деловой активности на территории города, принципиально необходимо иметь хотя бы небольшое представление о роли города Перми в истории региона и страны, создавшее все те предпосылки и ограничения, в которых приходится действовать в настоящее время.

За последние 20 лет Пермь написала свою новейшую экономическую историю. За данный период город из закрытого «почтового ящика», центра предприятий оборонной промышленности, превратился в современный краевой центр с диверсифицированной экономикой. Пермь прошла низшую точку спада объема промышленного производства, и на сегодняшний день структура экономики и структура занятости адаптировалась к новым условиям и к реальной рыночной ситуации.

Характеризуя экономическую ситуацию в г. Перми, следует отметить, что на сегодняшний день в городе в основном работают предприятия, входящие в состав крупных вертикально интегрированных компаний. В результате постиндустриального этапа развития происходят структурные изменения в сфере занятости. Во-первых, 34% экономически активного населения, что составляет около 170 тыс. чел., на сегодняшний день вышли из сферы крупных и средних предприятий и находятся в сфере предпринимательства, самозанятости, инициативной деятельности и других форм самостоятельного обеспечения себя и своей семьи (рис. 5).

Во-вторых, происходят серьезные изменения в крупном и среднем секторе: меняется соотношение в структуре занятости между занятыми в промышленном производстве и в сфере оказания услуг. На сегодняшний день в сфере оказания услуг на крупных и средних предприятиях работает больше людей, чем в промышленном секторе. Численность занятых в этих секторах стабилизируется за последние годы на уровне 135 тыс. чел. в секторе услуг и 200 тыс. чел. в промышленном

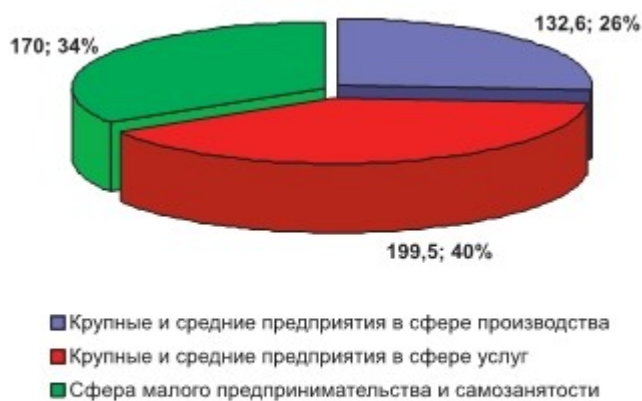


Рис. 5. Структура занятости населения г. Перми в 2006 г. (тыс. чел.)

секторе. Этот факт указывает на приближение структуры занятости к некому «равновесному» состоянию. Также следует отметить, что в г. Перми был и остается один из наиболее низких уровней безработицы, который в на-

стоящее время имеет тенденцию к снижению (рис. 6).

Рассмотрим тенденцию изменения заработной платы в г. Перми. Номинальная заработная плата за последние 6 лет выросла более чем в 4 раза. Реальная заработная плата в сопоставимых ценах выросла на 70%. Город был и остается одним из лидеров Российской Федерации по заработной плате на душу населения (рис. 7).

Анализ доходов и средней заработной платы на душу населения в г. Перми, показал, что уровень доходов превышает уровень заработной платы. При этом разрыв между этими показателями увеличивается с каждым годом (рис. 8). Среди крупных городов г. Пермь стоит на втором уровне после Москвы по превышению доходов населения над уровнем заработной платы. Данное превышение в г. Перми

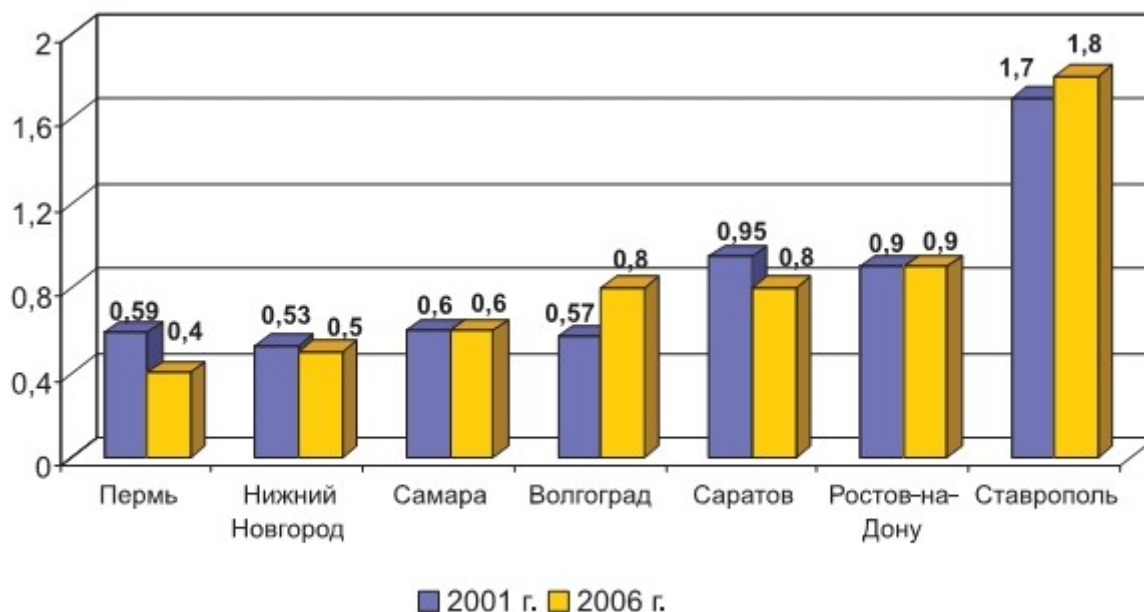


Рис. 6. Уровень зарегистрированной безработицы в г. Перми в 2006 г. (%)

составляет 67 % против 79 % в Москве. Если проанализировать данное превышение, то его составляет так называемый «предпринимательский доход», представляющий собой доходы от владения имуществом, которые получают жители города.

Анализируя деловую активность и состояние бизнеса на территории города, необходимо дать оценку инвестиционной активно-

сти. Пермь была и остается одним из лидеров по объему инвестиций на душу населения с показателем в более 30 тыс. руб. в год (рис. 9). Однако если проанализировать динамику с 2000 г. по 2006 г., то рост инвестиций в сопоставимых ценах составляет всего 11%.

Анализ прироста доходов населения и инвестиций (рис. 10) позволяет сделать вывод о том, что высокие доходы населения не

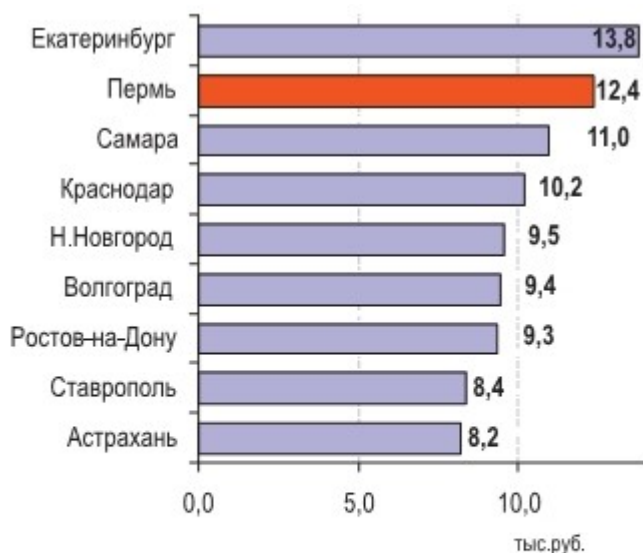


Рис. 7. Средняя заработная плата в крупных городах Российской Федерации в 2006 г. (тыс. руб.)

трансформируются в инвестиции и в новый экономический рост г. Перми.

Территория города. Анализ территории города является третьим фактором при проведении оценки социально-экономического положения г. Перми. Пространственная организация

города характеризуется следующими специфическими особенностями.

Прежде всего, следует отметить, что город характеризуется очень большой площадью, которая составляет 80 тыс.га. Это третий показатель в стране после Москвы и Санкт-Петербурга. Также г. Пермь вытянут вдоль реки Камы, и его протяженность составляет более 70 км.

Далее, на территории города имеется значительное количество водных, лесных и рекреационных ресурсов. При этом освоенная территория г. Перми составляет на сегодняшний день лишь 24%.

Следующей характерной особенностью города является сильно пересеченная местность, что затрудняет освоение городского пространства.

Кроме этого, исторически город создавался и формировался как совокупность разрозненных населенных пунктов, в последующем объединенных единой административной границей. Промышленный уклад города с момента основания Егошинского медеплавильного завода укрепился в годы индустриализации и эвакуации

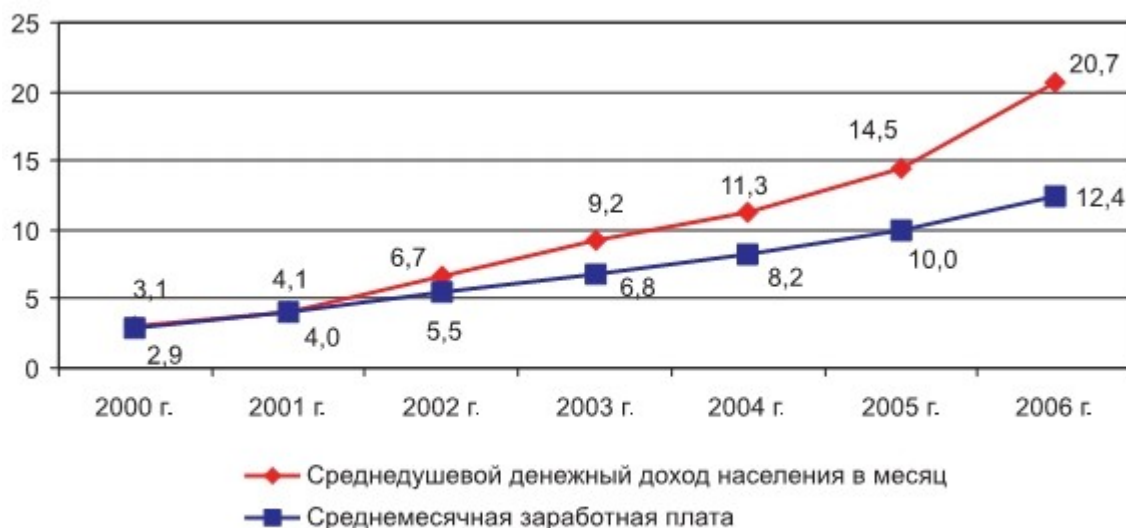


Рис. 8. Соотношение заработной платы и доходов населения г. Перми (тыс. руб.)

производств во время Великой отечественной войны. Поэтому на территории города очень велика доля промышленных территорий, которые занимают 42% от общей площади застройки г. Перми. Причем боль-

шинство из них располагается в центральной части города, а также вдоль левого берега р. Камы – самого привлекательного и потенциально инвестиционного места в ресурсах г. Перми.

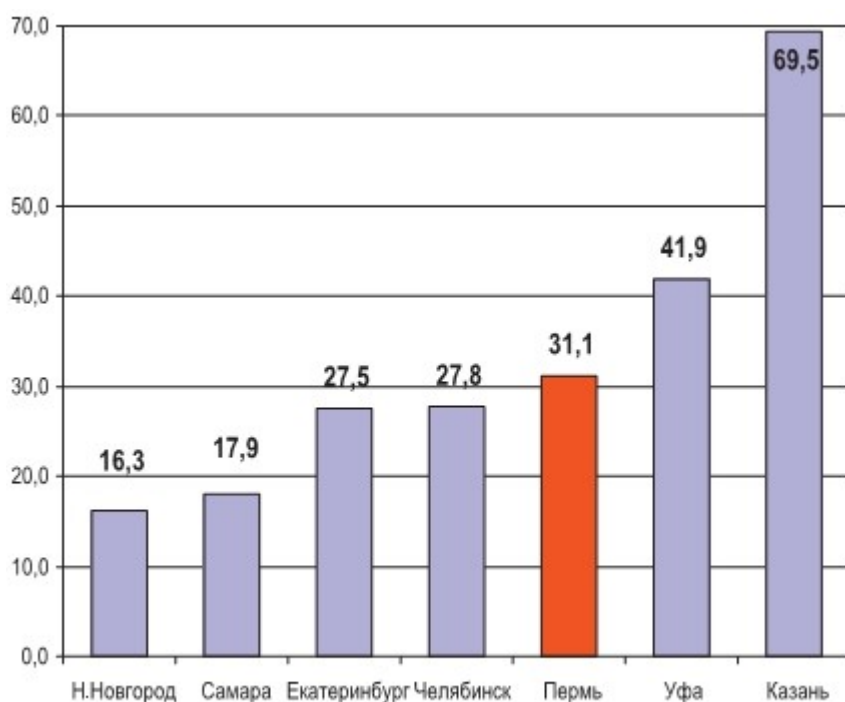
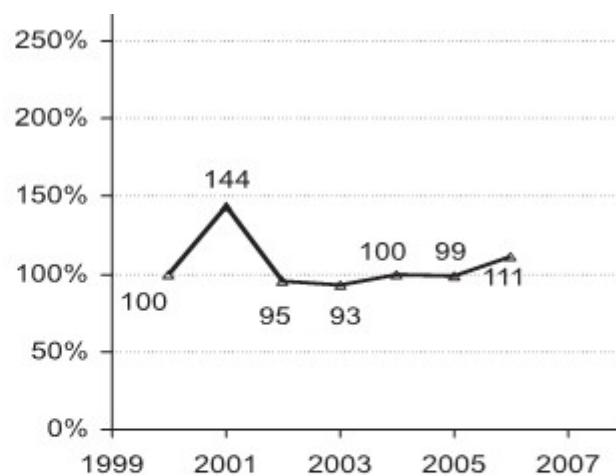
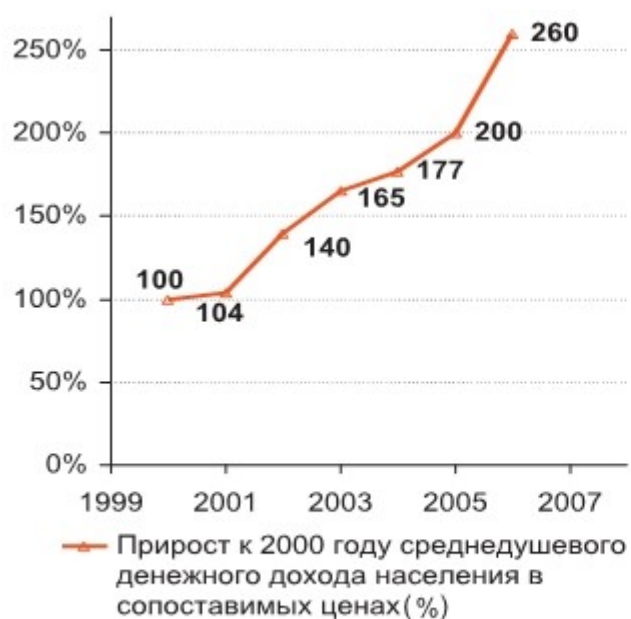


Рис. 9. Инвестиции на душу населения (тыс. руб. / чел.)

Далее следует отметить, что г. Пермь на сегодняшний день имеет резервы по основным видам ресурсов – он избыточен по основным генерирующим мощностям: электроэнергии, воде, газу, теплу. Однако, наряду с достаточным потенциалом источников, есть определенные ограничения, связанные с пропускной способностью основных маги-

стралей, как инженерных, так и транспортных.

Если сравнить г. Пермь с городами-конкурентами, то можно сделать вывод о том, что по плотности населения (12,4 чел./га) Пермь в 2–2,5 раза уступает своим соседям Екатеринбург, Челябинску, Нижнему Новгороду.



— Прирост к 2000 году среднедушевого денежного дохода населения в сопоставимых ценах (%)

— Прирост валовых инвестиций в сопоставимых ценах на душу населения к 2000 году (%)

Рис. 10. Прирост денежных доходов и инвестиций на душу населения (% к 2000 г.)

Подводя итог по оценке социально-экономического положения г. Перми следует отметить следующие его «минусы» и «плюсы».

«Минусами» или ограничениями в развитии г. Перми являются:

- неблагоприятная демографическая ситуация и ее развитие по инерционному сценарию;
- недостаточное предложение рабочей силы на рынке труда;
- высокий уровень издержек на инженерную подготовку территории г. Перми;
- высокий уровень издержек на содержание территории г. Перми в связи с низкой ее освоенностью и невысокой плотностью населения.

«Плюсами» или потенциальными возможностями для развития г. Перми являются:

- высокий, внутренний потребительский спрос;
- экономическая, финансовая, бюджетная и социальная стабильность;
- обеспеченность необходимыми видами ресурсов;
- наличие основных элементов транспортной инфраструктуры: водная транспортная артерия – р. Кама, система массовых пассажирских коммуникаций – железнодорожный транспорт, воздушный транспорт и т.д.
- значительный потенциал неосвоенных и неэффективно используемых территорий;
- привлекательный городской ландшафт.

Для реализации потенциала территории г. Перми необходимы люди – самозанятые, инициативные, мотивированные, находящиеся в активном трудовом возрасте. В связи с этим главной задачей, всего городского сообщества и органов городского управления является создание благоприятных условий для того, чтобы привлечь на территорию города экономически активное, адаптированное к современной жизни население, характеризующееся высоким уровнем развития человеческого потенциала.

Надо, чтобы пермяки оставались жить в городе, здесь рожали, чтобы в Перми уста-

новились положительное миграционное saldo. Успех Перми в конкурентной борьбе – это возвращение статуса «города-миллионника» и дальнейший рост численности. А рост численности – это повышение внутреннего спроса, это рост предложения рабочей силы на дефицитном рынке труда и повышение эффективности освоения территорий.

Исходя из вышесказанного, миссией г. Перми является обеспечение привлекательных условий и создание комфортной среды для нынешнего и будущих поколений через устойчивый экономический рост и эффективную пространственную организацию территории города.

Для обеспечения выполнения миссии были сформулированы следующие основные задачи в разрезе стратегических направлений экономического роста и пространственного развития.

Экономический рост. Бесплезно ставить задачу экономического роста везде и по всем направлениям развития. Необходимо выделять приоритеты развития г. Перми, находить его место в разделении труда как внутри страны, так и мировом масштабе, определять точки роста в городе, которые максимально приблизят его к достижению поставленной миссии.

На основании вышесказанного было выделено три основных направления экономического развития города:

1. Город сервисных услуг;
2. Центр корпоративного управления;
3. Инновационный центр.

Остановимся подробно на каждом из этих направлений.

Пермь - город сервисных услуг. Предпосылкой развития данного направления является высокий, платежеспособный потребительский спрос. Для его удовлетворения на сегодняшний день в г. Перми недостаточно объектов торговли, развлечений и досуга, социально-бытовых услуг, офисно-гостиничных комплексов, комплексов спорта и активного отдыха. Данные объекты, в силу довольно быстрых сроков окупаемости, невысоких затрат на подготовку и обучение персо-

нала и др. являются привлекательными для бизнеса. И бизнес уже сделал свой выбор. По рейтингам большинства компаний – активных инвесторов и крупных экономических агентов, разместившихся на территории города, Пермь находится в тройке – пятерке наиболее привлекательных городов для инвестирования и ведения бизнеса в сфере сервисных услуг.

Развитие данного направления является значимым для города, поскольку ни в какой другой сфере в короткие сроки невозможно создать большое количество рабочих мест. Так объемы строительства объектов сферы услуг в пределах расчетного срока генерального плана до 2020 г. составляют 1 520 тыс. м², в т.ч. до 2011 г. – 950 тыс. м²; количество рабочих мест – 28 тыс. ед., в т.ч. до 2011 г. – 18 220 ед. Объем инвестиций – 55 млрд руб., в т.ч. до 2011 г. – 34,5 млрд руб.

Пермь - центр корпоративного управления. Для развития этого направления у города есть следующие возможности. Во-первых, удачное географическое положение города для определенных видов бизнеса Приволжского и Уральского федеральных округов. Во-вторых, наличие ключевых элементов транспортной инфраструктуры. В силу только этих факторов уже на сегодняшний день целый ряд крупных федеральных структур открыли свои корпоративные центры на территории города. Примером могут служить Западно-Уральский банк Сбербанка России, одна из крупнейших территориальных генерирующих компаний «ТГК-9», «ЛУКОЙЛ-Пермьнефтепродукт». Эти компании обслуживают соответственно Пермский край, Кировскую область, Удмуртию, республику Коми, Свердловскую область.

В качестве дополнительного очень важного положительного момента для развития данного направления в Перми можно выделить наличие системы профессиональной вузовской подготовки кадров. Также очень важным фактором прихода крупных компаний в Пермь являются региональные налоговые преференции по снижению ставки налога на прибыль и инвестиционные льготы по налогу на имущество.

Пермь - инновационный центр. Пермь может быть центром создания технопарков и бизнес-инкубаторов, особых зон, межвузовских центров, академгородков. Для их создания у города имеются возможности. В частности, это достаточно высокий научно-технический и инновационный потенциал. В настоящее время в Перми подготовку специалистов осуществляют 10 вузов и более полутора десятков филиалов вузов. Специалисты готовятся не только для города, но для края в целом, а также для соседних регионов. Наличие высокотехнологичных предприятий и потенциальных центров трансферов технологий, развитая система подготовки кадров, и, наконец, наличие в городе территорий исторически осваиваемых как кампусы, академические и студенческие городки. В городе существует как минимум две таких территории, имеющих потенциал развития.

Для реализации вышеобозначенных направлений городские власти должны взять на себя определенные задачи, важнейшей из которых является построение четкой политики по увеличению оборота земельных участков. Для решения данной задачи необходимо формирование нормативной базы: реализация принятого в 2004 г. «Генерального плана развития г. Перми до 2020 г.», будут приняты правила землепользования и застройки в 2008 г. В настоящее время ведется разработка внутренних регламентов предоставления и вовлечения в оборот земельных участков, которые включают регламентацию процедур предоставления земельных участков; формирование банка данных по земельным участкам с установлением разрешенных видов использования; фиксация по каждой площадке технических условий; четкое закрепление обязательств бюджета и естественных монополий по финансированию инфраструктуры; определение обязательств инвесторов через установление платы за подключение ко всем основным видам инфраструктуры.

Кроме данной задачи в число приоритетов деятельности органов власти входит повышение качества муниципальных услуг, прежде всего в сфере образования и городского бла-

гоустройства, приведение их в соответствие с требованием «белых воротничков». Требуется также реконструкция объектов транспортной инфраструктуры, прежде всего аэропорта и железнодорожного вокзала, формирование нового архитектурного и социокультурного облика города, дальнейшее развитие системы налоговых льгот по вновь осваиваемым территориям, выделение площадок под жилье нового качества и нового поколения, в том числе и дальнейшее жилищное строительство. Наконец, продолжение политики устранения перекрестного субсидирования в тарифах.

Пространственное развитие. Основной задачей пространственного развития является создание более эффективной простран-

ственной организации г. Перми, что позволит снизить общественные издержки на ведение бизнеса, содержание городского и личных хозяйств.

При этом пространственное развитие города тесно связано с направлением экономического роста. В частности, обеспечить подготовленными город территориями — задача экономического развития города.

Оценим прогнозные показатели по строительству объектов недвижимости в г. Перми на расчетный период до 2020 г., исходя из вышеперечисленных задач экономического роста.

В таблице 1 приведены показатели по строительству объектов недвижимости в г. Пер-

Таблица 1

Показатели по строительству объектов недвижимости в г. Перми до 2020 г.

Основные виды использования недвижимости	Текущий период	Планируемый показатель на перспективу	Планируемый прирост
Объекты торгового и сервисно-ориентированного назначения	240	1 520	1 280
Объекты офисно-административного назначения	840	1 800	960
Объекты жилого назначения	19 890	30 000	10 110
Объекты промышленного назначения	6 355	5 950	- 405
ИТОГО	27 325	39 270	11 945

ми до 2020 г. Из таблицы 1 видно, что прогнозный прирост объема ввода по всем видам недвижимости, включая объекты жилищного назначения, составляет порядка 12 млн м²

Это очень серьезная задача, и, прежде всего, необходимо понимать, за счет каких действий со стороны городской власти будет обеспечена подготовка территории для реализации таких масштабных проектов.

В связи с этим выделяются три основных направления работы, которые сегодня утверждены федеральными законами:

- развитие застроенных территорий;
- перепрофилирование территорий производственного назначения;
- комплексное освоение территорий.

По каждому из этих направлений на сегодняшний день определены конкретные площадки и точки, по которым в первоочередном порядке будет осуществляться строительство.

В частности, определены 63 точки для развития застроенных территорий с общим потенциалом ввода недвижимости более 6 млн м²; схема размещения производственных территорий, территорий коммунально-складского назначения, по которым надо решать вопросы возможного переноса промышленных предприятий.

Вопрос этот довольно сложный. Решать его надо это только по взаимному согласию, с учетом интересов действующих собственников, размещая эти производства в новых

местах, где на сегодняшний день есть рынки сбыта и потребители производимых товаров, услуг. Начинать этот процесс следует с тех объектов, где стоимость земельного участка превышает стоимость расположенного на нем бизнеса. Наиболее перспективной площадкой является левый берег р. Камы. – общая оценка потенциала репрофилирования промышленных территорий данной площадки составляет порядка 8 млн м².

Также выделены территории под проекты комплексного освоения – пять наиболее крупных площадок с общим потенциалом 13 млн м².

Естественно, что такие масштабы освоения территорий невозможны без развития инфраструктуры. Поэтому по каждому виду инфраструктуры существует и утверждена схема ее развития: существуют схемы развития транспортной инфраструктуры как автомобильной, так и железнодорожной; утверждена и принята Пермской городской Думой схема развития сетей водоснабжения, водоотведения; определены территории энергодефицита и планируемые к вводу сети и подстанции по электроснабжению. В итоге, совокупность проведенных мероприятий позволит изменить

структуру землепользования и снизить издержки на содержание территорий.

Следующей задачей пространственного развития является увеличение доли транспортной инфраструктуры на территории города в общем объеме на 46%, а также увеличение доли жилой и общественно -деловой застройки – на 45%.

Такие серьезные инфраструктурные проекты невозможно реализовать только за счет городского бюджета. В настоящее время данные проекты согласованы с Губернатором и Правительством края, подписаны совместные графики и прорабатывается вопрос по включению проектов в среднесрочный бюджет региона. Данные проекты проработаны и увязаны с тарифными планами естественных монополий. Тем не менее, существует ряд запросов также к федеральному центру по финансированию крупных объектов инфраструктуры и вовлечению в оборот дополнительных земельных участков.

Реализация всех вышеназванных направлений и решение всех вышеобозначенных задач позволят г. Перми получить значительный импульс для развития и стать одним из базовых условий развития Пермского края.

Методические материалы по главе

Вопросы для самопроверки по курсу «Пермский край - территория конкурентного развития»

Глава III. Стратегия развития краевого центра

1. Какова роль крупных городов в жизни страны?
2. Оцените социально-экономическое положение города Перми в конкурентной борьбе с другими крупными городами через призму факторов конкуренции.
3. Как можно оценить доходы населения города Перми по сравнению с другими городами?
4. Можно ли считать город Пермь точкой роста в Пермском крае?
5. Какие направления экономического роста можно выделить в Перми?
6. Каковы важнейшие задачи городской власти?
7. Что планируется органами власти города в области повышения качества муниципальных услуг?
8. Как решается задача создания более эффективной пространственной организации города?
9. Какие инфраструктурные проекты реализуются и планируются для реализации в городе Перми?
10. Как будет развиваться транспортная инфраструктура в городе Перми?

Темы эссе

по курсу «Пермский край - территория конкурентного развития»

1. Стратегия конкурентной борьбы как стратегия развития города Перми.
2. Город Пермь как точка роста в развитии Пермского края.
3. Инфраструктурные проекты города Перми.
4. Основные направления экономического роста города Перми.
5. Создание эффективной пространственной организации в городе Перми.

Заключение

Завершено изучение курса «Пермский край – территория конкурентного развития». И как всегда бывает при изучении учебных курсов, сдан зачет, защищены проекты, 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 учебно-методическом 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 регио-

нальных проектов, определение приоритетных отраслей экономики и выбор вариантов развития инфраструктуры, система взаимодействия с муниципалитетами и обеспечение безопасности.

В учебно-методическом 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.А. Чиркунов

Приложения

Перечень вопросов к зачету по курсу «Пермский край - территория конкурентного развития»

1. Конкурентные преимущества Пермского края.
2. Основные направления развития новой экономики в Пермском крае.
3. Оценка внешней конкурентоспособности Пермского края.
4. Оценка внутренней конкурентоспособности Пермского края.
5. Оценка инвестиционного потенциала Пермского края.
6. Дотации, субвенции, субсидии как виды межбюджетных трансфертов.
7. Основные отличия функционально-целевой модели управления регионом от традиционной модели государственного управления.
8. Система показателей функционально-целевой модели управления.
9. Формирование конкурентной среды в бюджетной сфере региона.
10. Систем целей регионального развития.
11. Ключевые компоненты управления регионом.
12. Основные направления, цели и задачи деятельности Администрации губернатора Пермского края.
13. Смысл и значение административной реформы.
14. Центры ответственности в управлении краем и разделение полномочий между ними.
15. Понятие регионального бюджета.
16. Принципы построения расходной части бюджета в крае.
17. Принципы построения доходной части бюджета.
18. Правило распределения профицита бюджета и его реализации в Пермском крае.
19. Принципы финансирования региональных проектов.
20. Понятие и принципы среднесрочного планирования.
21. Сценарные условия среднесрочного планирования.
22. Инвестиционные льготы в крае и их значение для привлечения инвестиций в регион.
23. Общая характеристика человеческого потенциала края.
24. Основные проблемы развития человеческого потенциала.
25. Главная цель функционально-целевого блока «Развитие человеческого потенциала» и задачи по ее достижению.
26. Структура и управление функционально-целевым блоком «Развитие человеческого потенциала».
27. Проектная деятельность по развитию человеческого потенциала в крае.
28. Основные проблемы безопасности в Пермском крае.
29. Комплекс мер по повышению безопасности населения в Пермском крае.
30. Факторы экономического развития региона.
31. Основные направления экономической политики Пермского края.
32. Формирование отраслевых приоритетов Пермского края.
33. Перспективы и направления развития отраслей-«локомотивов» экономики Пермского края.
34. Государственное регулирование в области теплоснабжения, газоснабжения и водоснабжения.
35. Особенности пространственного развития Пермского края.
36. Особенности геоэкономического положения Пермского края.
37. Роль проекта «Белкомур» для развития экономики Пермского края.
38. Развитие Пермской агломерации.

-
-
39. Сравнительный анализ инфраструктуры Пермского края и регионов-конкурентов.
 40. Альтернативные проекты в области электроэнергетики Пермского края.
 41. Общая характеристика функционально-целевого блока «Развитие территорий».
 42. Самообеспеченность муниципальных образований Пермского края.
 43. Направления деятельности Краевого совета по разработке мероприятий для повышения конкурентоспособности муниципальных образований.
 44. Структура и правовая база бюджета Пермского края.
 45. Структура доходов бюджета края.
 46. Система межбюджетных трансфертов Пермского края.
 47. Совершенствование системы расходования бюджетных средств в Пермском крае.
 48. Совершенствование системы управления государственными учреждениями.
 49. Механизм оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края.
 50. Особенности управления государственной гражданской службой в Пермском крае.
 51. Особенности бюджетного процесса в Пермском крае.
 52. Реформаздравоохранения в Пермском крае.
 53. Основные направления развития системы образования в Пермском крае.
 54. Основные направления социальной политики в регионе.
 55. Инновационная политика в Пермском крае.
 56. Стратегия управления краевым центром.
 57. Направления развития инфраструктуры г. Перми.
 58. Рыночные подходы к государственному управлению.
 59. Типы конкуренции между регионами.

Список литературы для самостоятельной работы

Официальные государственные документы

Конституция Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Налоговый кодекс Российской Федерации.

О занятости населения в РФ. – Закон Российской Федерации № 1032-1 от 19 апреля 1991 г.

Об образовании. – Закон Российской Федерации № 3266-1 от 10 июля 1992 г.

О социальном обслуживании населения в Российской Федерации. – Федеральный закон № 195-ФЗ от 10 декабря 1995 г.

О социальной защите инвалидов в Российской Федерации. – Федеральный закон № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. – № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.

О порядке обеспечения за счет средств федерального бюджета инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями. – Постановление Правительства Российской Федерации № 877 от 31 декабря 2005 г.

О федеральном перечне мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду. – Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2347р от 31 декабря 2005 г.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий. – Федеральный закон № 258-ФЗ от 29 декабря 2006 г. (ред. от 22 июля 2008 г.).

Об автономных учреждениях». – Федеральный закон № 174-ФЗ от 3 ноября 2006 г. (ред. от 18 октября 2007 г.).

Об утверждении Правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. – Постановление Правительства Российской Федерации № 608 от 14 августа 2008 г.

О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. – Постановление Правительства Российской Федерации № 392 от 26 мая 2008 г.

О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». – Указ Президента Российской Федерации № 606 от 28 апреля 2008 г.

Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. – Указ Президента Российской Федерации № 825 от 28 июня 2007 г.

«О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов. – Федеральный закон № 122-ФЗ от 02 августа 1995 г.

О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы. – Закон Пермской области № 1689-344 от 05 ноября 2004 г.

Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к информации, объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры Пермской области. – Закон Пермской области № 1957-424 от 27 декабря 2004 г.

-
-
- О краевой целевой программе «Реабилитация и обеспечение жизнедеятельности инвалидов Пермского края на 2006-2008 гг.». – Закон Пермского края № 5-КЗ от 12 мая 2006 г.
- О временной системе управления Пермским краем и временной структуре органов исполнительной власти Пермского края. – Указ губернатора Пермского края № 100 от 06 июня 2006 г.
- О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере образования. – Закон Пермского края № 46-КЗ от 23 декабря 2006 г.
- О государственном стандарте социального обслуживания населения Пермского края. – Постановление Пермского края № 99-п от 18 мая 2007 г.
- О бюджетном процессе в Пермском крае. – Закон Пермского края № 111-ПК от 12 октября 2007 г.
- О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2010 гг. – Указ губернатора Пермского края № 55 от 25 июля 2007 г.
- О региональном фонде софинансирования расходов. – Закон Пермского края № 165-ПК от 24 декабря 2007 г.
- Об утверждении Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности функционально-целевых блоков Правительства Пермского края. – Указ губернатора Пермского края № 159-р от 03 декабря 2007 г.
- Об Администрации губернатора Пермского края. – Распоряжение губернатора Пермского края № 118 от 29 декабря 2007 г.
- Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края и состава Правительства Пермского края. – Указ губернатора Пермского края №121 от 29 декабря 2007 г.

Монографическая литература

- Доклад исполняющего обязанности губернатора Пермской области О.А. Чиркунова о социально-экономическом и политическом положении Пермской области 23 июня 2005 г. – Пермь, 2005.
- Доклад губернатора Пермского края О.А. Чиркунов о социально-экономическом и политическом положении Пермского края 22 июня 2006 г. – Пермь, 2006.
- Инновационная модель регионального планирования // «Эксперт-Урал». – 2004. – № 11 (22–28 марта).
- Котлер Ф. и др. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов города, коммуны, регионы и страны Европы / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. – Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005.
- Лаппо Г.М. География городов: учеб. пособие для геогр. факультетов вузов. – М., 1997.
- На пороге новой регионализации России: доклад ЦСИ ПФО. – М., 2000.
- Нефедова Т.Г. и др. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен: моногр. сб./ Т.Г. Нефедова, П.М. Полян, А.И. Трейвиш. – М., 2001.
- О вопросах социально-экономического развития Пермского края: доклад губернатора Пермского края О.А. Чиркунова на заседании Правительства Российской Федерации 21 сентября 2006 г. – М., 2006.
- Доклад о социально-экономическом и политическом положении Пермского края губернатора края О.А. Чиркунова. – Пермь, 19 июля 2007 г.
- Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие / О.А. Чиркунов и др. – Пермь, 2007.
- Портер М. Конкуренция / М. Портер. – М., 2002.

Создание высокотехнологичной экономики: в чем секрет успеха: выступление губернатора Пермского края О.А. Чиркунова 9 октября 2006 г. – М., 2006.

Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Дж.Ю. Стиглиц; пер. с англ. – М., 1997.

Хаггетт П. География: синтез современных знаний / П. Хаггетт. – М., 1979.

Хаггетт П. Пространственный анализ в экономической географии / П. Хаггетт. – М., 1968.

Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В.Б. Христенко. – М., 2002.

Чиркунов О.А. Государственное управление: деловой подход / О.А. Чиркунов // Ведомости. – 2007. – № 67 (1841).

Чиркунов О.А. Региональная политика: условие развития – конкуренция / О.А. Чиркунов // Ведомости. – 2006. – № 136 (1663).

Чиркунов О.А. Здравоохранение: конкурентная модель // Экономическая политика. – 2008. – № 4.

Статистические сборники

Доклад о социально-экономическом и политическом положении Пермского края губернатора края О.А. Чиркунова [Электронный ресурс]. – Пермь, 19 июля 2007 г.

Пермский край в цифрах // Краткий статистический сборник. – Пермь, 2008.

Распределение постоянного населения Пермского края по полу и возрасту на 1 января 2006 г. – Пермь, 2006.

Численность населения России, субъектов Российской Федерации в составе федеральных округов, районов, городских поселений, сельских населенных пунктов – районных центров и сельских населенных пунктов с населением 3 тыс. и более человек [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=13>.

Экономическое и социальное положение Пермского края в 2007 году: Комплексный доклад / Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. – Пермь, 2008.

Электронные ресурсы

Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. – [Электронный ресурс].

Википедия. Свободная энциклопедия. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/>

Доклад о социально-экономическом и политическом положении Пермского края губернатора края О.А. Чиркунова [Электронный ресурс]. – Пермь, 19 июля 2007 г.

Инвестиции: словарь терминов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.investorov.net/teory/9.html>.

Энциклопедии и справочники. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru/>

Темы курсовых работ по курсу «Пермский край - территория конкурентного развития»

1. Функционально-целевая модель управления в Пермском крае.
2. Эволюция системы управления Пермским краем.
3. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в Пермском крае.
4. Инновационный фактор в развитии Пермского региона.
5. Формирование стратегии управления конкурентными преимуществами Пермского края.
6. Определение показателей эффективности социально-экономического развития региона.
7. Система управления регионом как ключевой фактор обеспечения устойчивого развития Пермского края.
8. Разделение полномочий в структуре управления Пермским краем.
9. Формирование регионального среднесрочного бюджета.
10. Основные направления развития человеческого потенциала.
11. Обеспечение безопасности как фактор повышения конкурентоспособности региона.
12. Развитие системы образования в Пермском крае.
13. Реформа здравоохранения в Пермском крае.
14. Основные факторы экономического развития Пермского края.
15. Особенности пространственного развития Пермского края.
16. Формирование эффективного механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.
17. Основные проблемы и направления развития инфраструктуры Пермского края.
18. Основные направления развития электроэнергетики в регионе.
19. Финансовые основы выравнивания уровня социально-экономического развития территорий Пермского края.
20. Развитие межбюджетных отношений в Пермском крае.
21. Формирование сбалансированного бюджета в регионе.
22. Основные принципы и методы управления ресурсами в Пермском крае.
23. Осуществление социальной политике в регионе.
24. Управление земельными отношениями в Пермском крае.
25. Формирование автономных бюджетных учреждений в регионе.
26. Стратегия управления краевым центром.
27. Основные факторы повышения инвестиционной привлекательности региона.

Темы дипломных работ по курсу «Пермский край - территория конкурентного развития»

1. Формирование стратегии конкурентного развития Пермского края.
 2. Организация управления регионом на основе функционально-целевой модели.
 3. Совершенствование управления Пермским краем.
 4. Методологические основы формирования среднесрочного бюджета региона.
 5. Человеческий потенциал региона как основа инновационной экономики.
 6. Обеспечение безопасности в регионе как фактор инвестиционной привлекательности.
 7. Теоретические и методологические основы формирования экономической политики региона.
 8. Оптимизация структуры управления территориями края.
 9. Разработка механизма сокращения издержек на содержание инфраструктуры региона.
 10. Развитие инновационной инфраструктуры как фактор повышения инвестиционной активности муниципальных образований Пермского края.
 11. Развитие системы межбюджетных трансфертов в Пермском крае.
 12. Повышение эффективности использования земельных ресурсов в рамках управления государственным имуществом Пермского края.
 13. Формирование автономных учреждений в системе образования региона.
 14. Экономические и правовые основы решения проблемы социального сиротства.
 15. Совершенствование пространственной организации региона.
 16. Разработка методики оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти.
 17. Разработка механизма оценки бюджетной услуги.
 18. Разработка механизма оценки муниципальной услуги.
 19. Совершенствование организации управления государственной гражданской службой.
 20. Стратегия развития краевого центра как точки роста экономики региона.
-

Глоссарий

Агломерация - компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. Различают моноцентрические (сформировавшиеся вокруг одного крупного города-ядра, например, Московская агломерация) и полицентрические агломерации (имеющие несколько городов-ядер, например, скопления городов в Рурском бассейне Германии).

Аутсорсинг - механизм выведения определенных непрофильных видов деятельности учреждений за рамки полномочий учреждений путем заключения контрактов с внешними, сторонними исполнителями на конкурсной основе. При этом руководители учреждения продолжают отвечать за соблюдение учреждением всех действующих законов, правил и стандартов.

Аутстаффинг - аренда (предоставление в распоряжение учреждения) персонала соответствующего предъявленным к квалификации требованиям, для осуществления определенных функций или определенной деятельности (участие в производственном процессе, управлении учреждением, либо для выполнения иных задач) в целях достижения полезного эффекта нематериального характера, а также сокращения расходов или увеличения доходов.

Бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджетная классификация - систематизированная группировка доходов и расходов бюджета по однородным признакам, определяемая природой государственного бюджета. Выделяются следующие виды бюджетной классификации: министерская (по министерствам, ведомствам), предметная или отраслевая, экономическая (по хозяйственным признакам или элементам производства), смешанная (сочетание ведомственной и отраслевой), целевая (по экономическим и социальным программам, на оборону, транспорт, науку и т. п.).

Бюджетная роспись - документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в соответствии с настоящим Кодексом в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета).

Бюджетная система Российской Федерации - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов

Бюджетная услуга - услуга, оказываемая населению в соответствии с государственным заказом за счет средств бюджета

Бюджетный кодекс Российской Федерации - устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Бюджетный процесс - регламентируемая законодательством Российской Федерации 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.

Венчурное финансирование - это долгосрочные (5-7 лет) высокорисковые инвестиции частного капитала в акционерный капитал вновь создаваемых малых высокотехнологичных перспективных компаний (или хорошо уже зарекомендовавших себя венчурных предприятий), ориентированных на разработку и производство наукоемких продуктов, для их развития и расширения, с целью получения прибыли от прироста стоимости вложенных средств.

Валовый региональный продукт (ВРП) - рыночная стоимость конечных товаров и услуг, произведенных в данном регионе за определенный период. Считается ВРП как сумма добавленной стоимости отраслей экономики плюс чистые налоги.

Геоэкономическое положение (ГЭП) - положение в экономическом пространстве, которое определяется по отношению и к природным элементам окружающей среды, (месторождениям полезных ископаемых, рекам, морям, лесным массивам), и к созданным человеком элементам "искусственной среды" - (транспортным коммуникациям, крупным предприятиям, городам, металлургическим и энергетическим базам, развитым экономическим районам, зонам сбыта продукции и т.д.).

Государственная служба Российской Федерации - по законодательству РФ, «профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.»

Декомпозиция - научный метод, использующий структуру задачи и позволяющий заменить решение одной большой задачи решением серии меньших задач.

Дефицит бюджета - превышение расходов бюджета над его доходами.

Инвестиции - долгосрочные вложения государственного или частного капитала в собственной стране или за рубежом с целью получения дохода в предприятия разных отраслей, предпринимательские проекты, социально-экономические программы, инновационные проекты. Дают отдачу через значительный срок после вложения.

Инвестиционный климат - это среда, в которой протекают инвестиционные процессы. Он формируется под воздействием взаимосвязанного комплекса законодательно-нормативных, организационно-экономических, социально-политических и других факторов, определяющих условия инвестиционной деятельности в отдельных стране, регионе, городе.

Инновации - нововведения в области техники, технологии, организации труда и управления, основанные на использовании достижений науки и передового опыта, а также использование этих новшеств в самых разных областях и сферах деятельности.

Инновационная модель развития - модель развития, основанная на высоких технологиях, способствующих созданию конкурентоспособной продукции на внешнем рынке.

Инновационная деятельность - это комплекс научных, технологических, организационных, финансовых и коммерческих мероприятий, направленный на коммерциализацию накопленных знаний, технологий и оборудования. Результатом инновационной деятельности являются новые или дополнительные товары/услуги или товары/услуги с новыми качествами. Также инновационная деятельность может быть определена как деятельность по созданию, освоению, распространению и использованию инноваций.

Инновационная политика - политика, направленная на стимулирование инновационной деятельности в регионе.

Инновационные центры и бизнес-инкубаторы - центры поддержки малого инновационного предпринимательства, где создается благоприятная среда для подготовки кадров новых конкурентоспособных отечественных фирм (помещения, оборудование, средства связи, маркетинг и т.д.)

Институциональные преобразования - преобразования экономических, правовых, финансовых, собственнических, организационно-управленческих институтов, проводимые обычно в процессе крупных экономических и управленческих реформ.

Инфраструктура - совокупность отраслей и видов деятельности, обслуживающих производство и хозяйство в целом, создающих для них общий фундамент. К инфраструктуре относятся сооружения транспорта и связи, складское хозяйство, энерго- и водоснабжение и т.п. Также к инфраструктуре относят науку, здравоохранение, систему образования, называя их непромышленной (социальной) инфраструктурой. Назначение инфраструктуры – упрощать и делать более эффективными потоки товаров и услуг между продавцами и покупателями.

Кластер (в экономике) - сконцентрированная на некоторой территории группа взаимосвязанных компаний: поставщиков оборудования, комплектующих и специализированных услуг; инфраструктуры; научно-исследовательских институтов; вузов и других организаций, взаимодополняющих друг друга и усиливающих конкурентные преимущества отдельных компаний и кластера в целом.

Конкурентоспособность региона - способность экономики региона удерживать и расширять определенные сегменты на внешних для региона рынках, производить продукцию, соответствующую мировым образцам.

Консолидированный бюджет - свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Коэффициент естественного прироста - разность общих коэффициентов рождаемости и смертности. Исчисляется в промилле (на 1000 населения).

Межбюджетные отношения - взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса;

Межбюджетные трансферты - средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

Миграционное движение - перемещения людей через границы тех или иных территорий с переменной места жительства навсегда или на более или менее длительное время.

Миссия - роль, которую отводит себе организация в обществе или индивидуальная личность ставит перед собой.

Мониторинг - систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решения, а также, косвенно, для информирования общественности или прямо как инструмент обратной связи в целях осуществления проектов, оценки программ или выработки политики.

Муниципальная услуга - услуга, оказываемая физическим и юридическим лицам в соответствии с муниципальным заданием органами местного самоуправления, бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами местного самоуправления.

Новая экономика - экономическая инфраструктура, характеризующаяся главным образом преобладанием неосязаемых активов (услуг и технологий), и снижением роли осязаемых активов. Главная особенность «новой экономики» - развитие интеллектуального капитала и его присоединение к остальным трем основным факторам производства, что революционно отличает эту экономику от всех предыдущих.

Общий коэффициент рождаемости - отношение числа родившихся (живыми) в течение календарного года к среднегодовой численности постоянного населения. Исчисляется в промилле (на 1000 населения).

Общие коэффициенты смертности - отношение соответственно числа умерших в течение календарного года к среднегодовой численности постоянного населения. Исчисляется в промилле (на 1000 населения).

Пилотный проект - это первый этап внедрения, позволяющий убедиться в применимости и эффективности предлагаемой системы до ее закупки и внедрения, обучить рабочую группу сотрудников компании работе с системой, определить необходимую конфигурацию системы, а также определить и спланировать организационные и технические мероприятия на этапе промышленного внедрения. Пилотный проект позволяет уменьшить затраты и ускорить полномасштабное внедрение.

Приватизация - как особая форма преобразования собственности, представляющая процесс передачи государственной собственности в частные руки и передачи управления сервисом от государства в частный сектор. Обратный процесс называется национализация или муниципализация.

Природные ресурсы (естественные ресурсы) - тела и силы природы, которые на данном уровне развития производительных сил и изученности могут быть использованы для удовлетворения потребностей человеческого общества.

Пространство - совокупность объектов и отношений между объектами, расположенными на конкретной территории и развивающихся во времени.

Профицит бюджета - превышение доходов бюджета над его расходами.

Расходные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Регион - это территория в административных границах субъекта Федерации, характеризующаяся: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, т.е. наличием политико-административных органов управления.

Региональная политика - составная часть государственного регулирования; комплекс законодательных, административных и экономических мероприятий, способствующих наиболее рациональному размещению производительных сил и выравниванию уровня жизни населения

Региональная экономика - изучает производственные отношения производительные силы в их конкретном, региональном аспекте.

Регион-донор - это регион, отдающий что-либо другому объекту, называемому акцептором или реципиентом.

Регионы-конкуренты - территориальные образования, имеющие сходное геоэкономическое положение, природно-ресурсный потенциал, структуру экономики, и участвующие в конкурентной борьбе друг с другом за рынки ресурсов, финансовые ресурсы, и рынки сбыта продукции.

Территория - пространство земли (твердой поверхности), внутренних и прибрежных вод (акватория), включая воздушное пространство над ними (аэротория), с определенными границами.

Точка (полюс) роста - компактно размещенные и динамично развивающиеся отрасли промышленности, которые порождают цепную реакцию возникновения и роста промышленных центров в регион в целом.

Функционально-целевая модель управления - модель управления регионом, сформированная на основе объединения основных направлений развития Пермского края в функционально-целевые блоки и нацеленная на достижение установленных значений показателей конечного результата в пределах доведенных бюджетных ограничений.

Функционально-целевой блок (функциональный блок) - совокупность исполнительных органов государственной власти Пермского края, государственных органов Пермского края и структурных подразделений государственных органов Пермского края, объединенных общими целями и задачами.

Список сайтов органов государственной власти Пермского края

1. Сетевой журнал губернатора Пермского края
О. А. Чиркунова <http://chirkunovoleg.livejournal.com/>
2. Пермский региональный сервер. <http://www.perm.ru/>
3. Официальный сайт Администрации губернатора
Пермского края. <http://admin.permkrai.ru/>
4. Сайт для доступа к интегрированной системе
электронного документооборота
Правительства Пермского края. <http://192.168.9.2/apk.cs/School/>
5. Официальный сайт информационного обеспечения
размещения государственного заказа. <http://goszakaz.perm.ru/>
6. Сайт государственной гражданской службы
Пермского края. <http://gs.permreg.ru/>
7. Сайт поддержки предпринимателей и их инициатив
Правительства Пермского края. <http://www.g2b.perm.ru/>
8. Сайт ФЦБ «Развитие человеческого потенциала». <http://human.perm.ru/>
9. Сайт Уполномоченного по правам человека
в Пермском крае <http://uppc.perm.ru/>
10. Сайт Министерства образования Пермского края. <http://edu.perm.ru/>
11. Сайт «Виртуальные родители»
Агентства по управлению социальными службами
Пермского края. <http://www.virtualparents.perm.ru/>
12. Сайт Краевой целевой программы
«Электронное Прикамье на 2008-2010 годы» <http://elprikam.psu.ru/>
13. Сайт «Бюджет Пермского края». <http://www.budget.perm.ru/>
14. Сайт «Природа Пермского края». <http://www.permecology.ru/>
15. Сайт Министерства сельского хозяйства
Пермского края. <http://agro.perm.ru/>
16. Сайт Инспекции государственного строительного
надзора Пермского края. <http://www.igns-permkrai.ru/>
17. Сайт Региональной энергетической комиссии
Пермского края. <http://www.rekperm.ru/>
18. Сайт Агентства по занятости населения
Пермского края. <http://www.szn.perm.ru/>
19. Сайт Департамента экономического развития
Аппарата Правительства Пермского края. <http://www.der.perm.ru/>
20. Сайт Департамента муниципального развития
Аппарата Правительства Пермского края. <http://dmr.perm.ru/>
21. Сайт Законодательного собрания Пермского края. <http://www.parliament.perm.ru/>
22. Официальный сайт Коми-Пермяцкого округа. <http://okrug.perm.ru/>
23. Судебный портал Пермского края. <http://sud.perm.ru/>
24. Пермский краевой суд. <http://www.oblsud.permregion.ru/>
25. Арбитражный суд Пермского края. <http://www.perm.arbitr.ru/>
26. Пермская областная избирательная комиссия. <http://www.elect.perm.ru/>
27. Прокуратура Пермского края. <http://www.prokuror.perm.ru/>

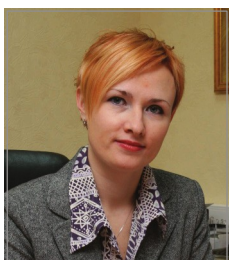
Информация об авторах



Чиркунов Олег Анатольевич - губернатор Пермского края

Окончил Пермский политехнический институт по специальности «Экономика и организация машиностроительной промышленности», юридический факультет Пермского государственного университета.

Кандидат экономических наук.



Бербер Екатерина Владимировна - министр социального развития Пермского края

Окончила Пермский государственный технический университет по специальности «Экономика».



Быков Игорь Владимирович - заместитель руководителя Администрации губернатора Пермского края

Окончил Пермский государственный университет, квалификация юрист, специальность «Юриспруденция».



Галицына Татьяна Вячеславовна - заместитель председателя Правительства Пермского края

Окончила Пермский государственный университет, юридический факультет по специальности «Юриспруденция».



Зубарев Анатолий Юрьевич - заместитель председателя Правительства Пермского края

Окончил Пермский государственный медицинский институт по специальности «Лечебное дело».



Зырянова Елена Владимировна - заместитель председателя Правительства Пермского края

Окончила Пермский политехнический институт по специальности «Инженер-химик-технолог» и «Финансы и кредит».



Карпушин Николай Яковлевич - министр образования Пермского края

Окончил Пермский государственный педагогический институт по специальности «Учитель немецкого и английского языка», РМЦПК ПГТУ, факультет экономики и управления.

Кандидат педагогических наук.



Катаева Наталья Юрьевна - и.о. руководителя Администрации губернатора Пермского края, первый заместитель руководителя Администрации губернатора Пермского края

Окончила Пермский государственный университет по специальности «Прикладная математика», РМЦПК ПГТУ по специальности «Финансы и кредит».



Кац Аркадий Борисович - глава администрации г. Перми

Пермский государственный университет экономический факультет по специальности «Экономическое и социальное планирование».



Новиков Алексей Васильевич - министр финансов Пермского края

Окончил Пермский политехнический институт по специальности «Экономика и организация машиностроительного производства».



Орлов Игорь Николаевич - министр общественной безопасности Пермского края

Окончил Пермский государственный университет по специальности «Правоведение», Академию управления МВД России по специальности «Организация правоохранительной деятельности», Российскую академию государственной службы при Президенте РФ по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Кандидат социологических наук.



Решетников Максим Геннадьевич - Директор департамента мониторинга и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства регионального развития Российской Федерации

Окончил Пермский государственный университет по специальностям «Математические методы и исследования операций в экономике» и «Лингвистика и межкультурные коммуникации».

Кандидат экономических наук.



Силин Яков Петрович - заместитель председателя Правительства Пермского края

Окончил Симферопольское высшее военно-политическое строительное училище, Тюменский государственный университет по специальности «История и обществознание».

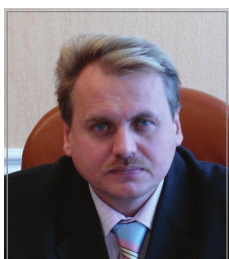
Доктор экономических наук.



Сухих Валерий Александрович - председатель Правительства Пермского края

Окончил военно-медицинский факультет Томского института и Уральский государственный экономический университет.

Кандидат экономических наук.



Уткин Юрий Аркадьевич - заместитель председателя Правительства Пермского края

Окончил Пермский государственный медицинский институт по специальности «Гигиена, санитария, эпидемиология», Институт повышения квалификации госслужащих РАГС при Президенте РФ по программе «Государственное и муниципальное управление».

Учебное издание

Чиркунов
Олег Анатольевич
и др.

**ПЕРМСКИЙ КРАЙ-
ТЕРРИТОРИЯ КОНКУРЕНТНОГО РАЗВИТИЯ**

3-е издание, расширенное и переработанное

Компьютерная верстка *Березина Р.И., Кирчанова Д.С.*
Дизайн обложки

Подписано в печать 25.12.2008. Формат 60x84/8.
Бумага мелованная. Печать офсетная.
Гарнитуры Times New Roman, Arial. Усл. печ. л. 24,75.
Тираж 1000 экз. Заказ № 1064.

Отпечатано в издательско-полиграфическом комплексе «ОТ и ДО»
614094, г. Пермь, ул. Овчинникова, 19
Тел./факс (342) 224-47-47